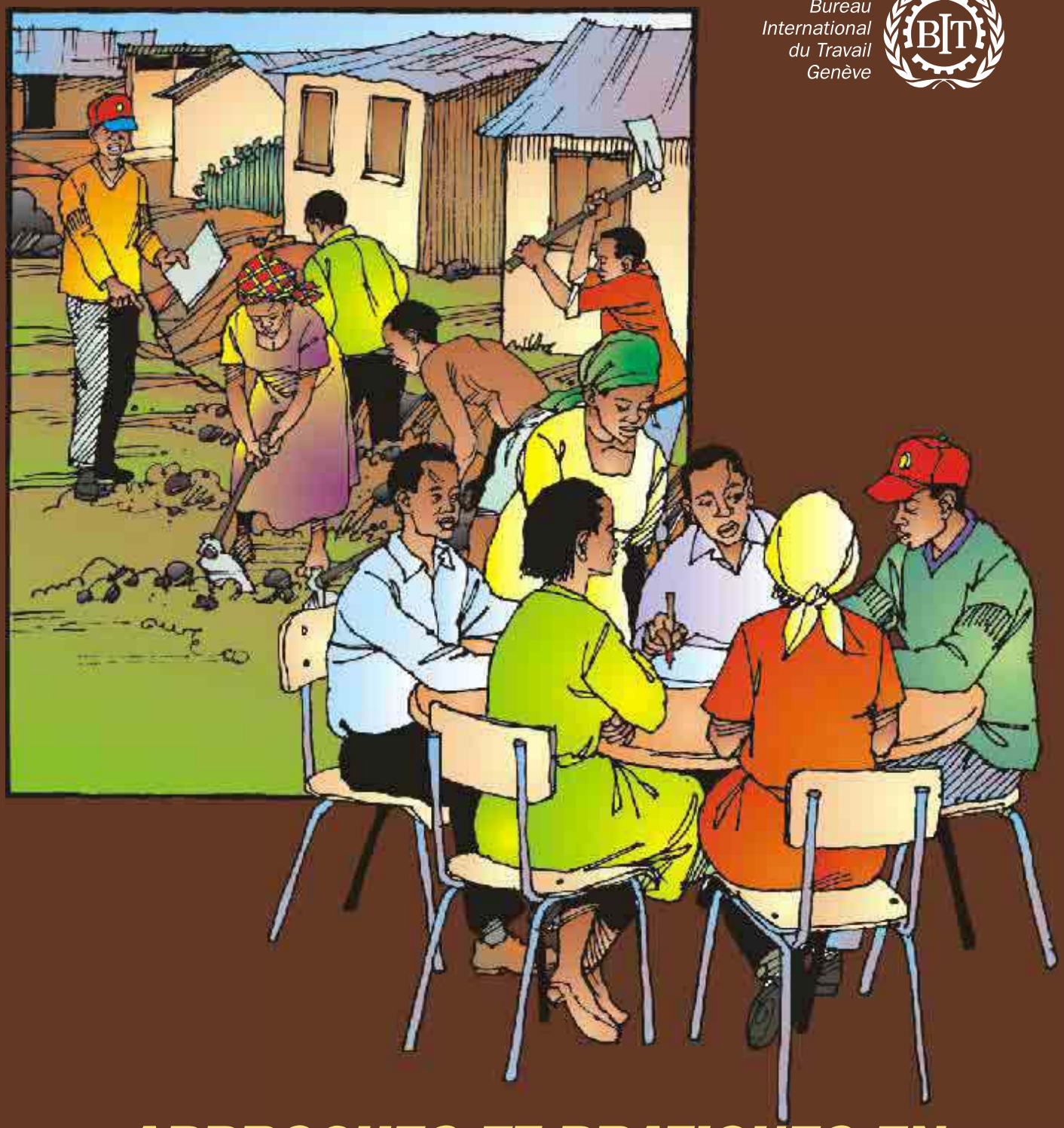
Bureau
International
du Travail
Genève



APPROCHES ET PRATIQUES EN CONTRATS COMMUNAUTAIRES

Leçons tirées d'expériences de terrain

Jane Tournée, Wilma van Esch et Jean-Louis de Bie

APPROCHES ET PRATIQUES

EN CONTRATS COMMUNAUTAIRES

Leçons tirées d'expériences de terrain

Jane Tournée et Wilma Van Esch
Version française adaptée et élargie par Jean-Louis de Bie

Bureau international du Travail

Copyright © Organisation internationale du Travail 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH- 1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Tournee J., van Esch W. et de Bie, T.L.
Approches et pratiques en contrats communautaires
Genève, Bureau international du Travail

ISBN 92-2-216597-7 (hardcover)
ISBN 92-2-213246-7 (softcover)
ISBN 92-2-216598-5 (web pdf)

Première édition 2004

Egalement disponible en anglais: "Community Contracts in Urban Infrastructure works - Practical lessons from experience" (ISBN 92-2-112408-8, Geneva 2001).

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone, ou territoire ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du BIT peuvent être obtenues par ILO ASIST Information services, PO Box 210, Harare, Zimbabwe, (e-mail: asist@ilo.org , website: www.ilo.org/asist) ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail CH-1211, Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes de nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse e-mail : pubvente@ilo.org.
ILO publications can be obtained through major booksellers or

Visitez notre site web: www.ilo.org/publns

Projet graphique: Enzo Fortarezza, OIT Turin
Illustrations: D. Amayo, Nairobi, Kenya
Imprimé en Italie par le Centre de l'OIT à Turin

Préface

Depuis le milieu des années soixante-dix, le BIT a promu le concept de « participation populaire ». La participation des communautés locales aux décisions affectant leur développement et vie communale, était considérée comme une condition si ne qua non pour tout changement économique, social et politique nécessaire pour améliorer les conditions de vie et de travail des groupes à faibles revenus. Cette participation était perçue comme une condition préalable pour casser le cercle vicieux du chômage, du sous-emploi, de la pauvreté, de la marginalisation et de l'exclusion sociale.

Les objectifs politiques poursuivis par le BIT sur ce sujet ont visé à étendre ses principes fondamentaux **d'organisation** et de **négociation** au-delà du secteur « formel » salarié aux secteurs rural et urbain informels et peu organisés. Selon le BIT, l'organisation et la négociation sont les éléments clés qui sous-tendent « l'autonomisation » des communautés locales, qui en leur permettant d'unir leurs forces pour se faire entendre, peuvent défendre ainsi leurs intérêts et avoir leur place dans la société.

Le programme d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) a pour but de faire accéder les communautés pauvres et les groupes à faibles revenus à des ressources productives, aux services sociaux et à l'emploi rémunéré. Les expériences de ce programme, avec ses approches participatives sur le terrain, ont montré les contraintes auxquelles font face les organisations communautaires de base dans l'initiation de leurs programmes de développement. Trop souvent, leur capacité d'établir une stratégie de développement a été surestimée.

Ce guide est basé sur l'expérience en Afrique francophone et anglophone et vise la création **d'un outil opérationnel** qui puisse à la fois apporter une réponse à de telles contraintes et aider à développer une culture d'organisation et de négociation au sein des communautés. Essentiellement, cet outil est – et devrait être - très simple : **un contrat** qui définisse **les droits et les obligations de toutes les parties concernées.**

Cependant, bien que cette approche contractuelle puisse paraître très simple au départ, elle couvre deux types de problèmes qui, pour les communautés locales, peuvent être très complexes: d'une part, *le processus d'organisation,* avec souvent, des formes nouvelles de négociation collective ; d'autre part, *l'action concrète* à prendre dans un contexte particulier, par exemple en ce qui concerne les investissements économiques et sociaux de base pour répondre aux besoins prioritaires de la communauté concernée. Dans une situation de développement participatif authentique, l'organisation et la négociation devraient précéder la mise en route effective de programmes d'action[1].

Les contrats communautaires, sujet de ce guide, sont donc un défi auxquelles beaucoup de communautés ne sont pas préparées, ni d'ailleurs la plupart des institutions administratives comme les conseils départementaux, les municipalités et les communes, qui devraient préparer, négocier et superviser les contrats engagés avec les organisations communautaires de base.

---

[1] *Egger, Philippe : "Organisations paysannes et travaux d'Infrastructure : l'Investissement social doit précéder l'investissement matériel", dans Revue International de Travail, volume 131, n°.1, pages 51-68.*

Nous espérons que ce guide pratique contribuera à développer les capacités de tous les acteurs concernés pour entrer dans ce cadre contractuel qui réunit les deux piliers que sont l'organisation et la négociation, et qu'il assurera également que les droits et les obligations qui y sont contractés soient respectés.

Le défi pour l'avenir est que le progrès social et économique soit soutenu à travers le développement de processus démocratiques sur le plan local.

Je remercie Jean-Louis De Bie d'avoir préparé une traduction de ce Guide, originalement publié en anglais par Jane Tournée et Wilma van Esch[2], et de l'avoir adapté à la situation de l'Afrique francophone et élargi avec les expériences du terrain de cette région.

Jean Majeres
Chef,
Service des investissements à forte intensité d'emplois

[2] *"Community Contracts in Urban Infrastructure Works – Practical lessons from experience", ILO, 2001.*

Avant-propos

Le présent document de travail traite des approches contractuelles impliquant les structures bénéficiaires dans le cadre de projets ou de programmes mis en œuvre dans les pays les moins avancés. La notion de « contrat communautaire » constitue une nouvelle étape dans le renforcement des approches participatives et des garanties de viabilité des acquis d'un projet ou d'un programme de développement.

Cette étude est une adaptation au contexte de l'Afrique francophone du document « Community Contracts in Urban Infrastructure Works » (ILO ASIST-Africa, J. Tournée, W. Van Esch, Genève 2001), en élargissant toutefois le champs des expériences prises en considération, ainsi que le type et l'objet des contrats communautaires. Les expériences peuvent être aussi bien issues du secteur urbain que du secteur rural. Sur le plan géographique, celles développées en Afrique anglophone (Ouganda, Tanzanie, Afrique du Sud) ont été élargies à certains pays francophones du continent tels que le Togo, le Sénégal, le Mali ou Madagascar. Les aspects importants concernent l'approche et les mécanismes, l'objet même des contrats peut donc varier. Le cas le plus courant concerne la réalisation et la gestion d'infrastructures, mais il peut également s'agir de gestion forestière ou de régularisation foncière. L'encadrement des projets identifiés est assuré aussi bien par le BIT que par d'autres partenaires de développement, tels que la coopération bilatérale.

Les premières expériences prises en compte ont démarré il y a une bonne dizaine d'années. Les projets basés sur l'appui communautaire et l'approche participative se développent depuis longtemps, surtout avec les ONG, mais le souci de formaliser des engagements et d'établir de véritables relations de partenariats entre les communautés et les pouvoirs publics est beaucoup plus récent. Il s'agit d'un processus long, exigeant un changement de mentalité et de comportement, et dépendant fortement du contexte et de la volonté politique. A ce titre, l'évolution du processus de décentralisation doit contribuer à rapprocher les communautés des pouvoirs locaux, mais ce processus est encore jeune, surtout en Afrique francophone. Les premiers résultats et bilans des expériences de contrats communautaires sont disponibles ; toutefois, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur le plus long terme. Or, la viabilité des mécanismes et le maintien des acquis constituent un des intérêts majeurs de l'approche. Trop d'incertitudes subsistent sur le comportement des différents acteurs impliqués (après « projet »), par exemple, ou sur le fonctionnement des procédures de gestion et d'entretien mises en place. Ce document de travail est donc un premier pas, et il serait particulièrement important à l'avenir de suivre régulièrement l'évolution des différentes expériences.

Ce document n'est pas un manuel. Il n'y a, en effet, pas de solutions types dans une approche participative. Chaque expérience est unique, répondant à un contexte spécifique. Seulement certains principes et mécanismes peuvent être utilisés comme référence. L'étude s'adresse en premier lieu au personnel de terrain, animateurs, techniciens, spécialistes en développement communautaire, mais aussi aux agents et représentants des autorités locales investis depuis peu, dans la plupart des pays d'Afrique francophone, de nouvelles responsabilités dans le cadre de la décentralisation. Le secteur privé est, lui aussi, appelé à jouer un rôle de plus en plus important, que ce soit dans l'exécution (bureaux d'études, PME), l'encadrement (associations, ONG,

bureaux d'études) ou la gestion. Le document présente de façon pratique l'environnement nécessaire à l'application de contrats communautaires, au niveau institutionnel, en fonction du rôle des organisations représentatives, exécutant ou Maître d'ouvrage, du rôle des autorités locales et des autres partenaires ou du statut de l'assistance technique. Il passera en revue les types de contrats, les différentes étapes de mise en place d'un contrat communautaire et les notions de rentabilité, indispensables à tout processus d'auto-promotion.

L'auteur souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de cette version de l'étude, notamment par l'apport de données sur leurs expériences, et plus particulièrement M. Eric de Vries du service EMP/INVEST au BIT, pour son appui et sa coordination, ainsi que M. Jean Majeres et Mme Wilma van Esch, pour leurs commentaires et corrections sur le premier projet du document. Enfin, merci également à M. Valter Nébuloni, BIT-EMAS à Dakar, pour son accueil et aux divers projets multi- et bilatéraux qui ont bien voulu partager leurs expériences en matière de contrats communautaires.

Jean-Louis De Bie

Abréviations

ASIST

Advisory Support, Information Services and Training (for Employment-intensive Infrastructure Development) BIT

AT	Assistance Technique
BE	Bureau d'étude
BIT	Bureau international de Travail
CC	Comité de Construction
CDC	Comité de Développement Communautaire
CIP	Community Infrastructure Project
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains
EPAM	Etablissement Public Autonome des Marchés de Lomé (Togo)
FED	Fonds Européen de Développement
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne)
HIMO	Haute Intensité de Main-d'œuvre
MCAC	Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle
M/l	mètres linéaires
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
NHDA	National Housing Development Authority (Sri Lanka)
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODA	Overseas Development Agency (Royaume Unie)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PME	Petite et Moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRICUR	Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines (Togo)
PTC	Programme de Travaux Communautaires
SECALINE	Sécurité Alimentaire et de Nutrition Elargie (Madagascar)
VNU	Volontaires des Nations Unies

Définitions

Appui technique : L'appui technique assure l'encadrement des différentes parties du contrat. Il peut être global (mobilisation, formation) ou plus spécifique (conseil technique). Il peut être assuré par une agence de développement, une ONG, un département technique, un bureau d'étude ou par les membres d'une autre communauté.

Autorité contractante : L'autorité contractante est le partenaire qui prend l'initiative du contrat et le prépare. Il s'agit dans la plupart des cas du Maître de l'ouvrage, ou de son représentant. Elle peut être une municipalité, une autorité régionale ou ministérielle, un service de l'Etat, une agence de coopération ou une ONG. Les communautés ou une OCB peuvent aussi agir comme autorité contractante.

Bailleur : Le bailleur est le pourvoyeur des fonds nécessaires à l'exécution des travaux. Celui-ci peut être l'Etat, une municipalité, une agence de développement, une ONG, ou une combinaison de ceux-ci. La communauté elle-même peut contribuer au financement sous forme de fonds, de redevances, de main-d'œuvre ou de matériaux.

Communauté : Une communauté, dans le cadre présent, est un groupe de personnes organisé œuvrant ensemble pour un objectif commun, tel que l'amélioration de leurs conditions de vie ou de leurs conditions de travail. La communauté se définit généralement par des limites géographiques mais il peut également s'agir d'un groupement socioprofessionnel.

Contrat communautaire : Un contrat communautaire est un accord écrit entre des membres (représentatifs) d'une communauté et une autorité contractante. Il peut aussi s'agir d'un accord entre communautés ou entre différents membres d'une communauté. Le contrat implique l'organisation préalable du groupe concerné et, généralement, une reconnaissance légale (statuts) de la structure représentative. L'objet du contrat doit viser nécessairement un intérêt commun et la communauté y joue un rôle majeur, soit comme exécutant soit comme client.

Exécutant : L'exécutant est directement responsable de la mise en œuvre de travaux, infrastructures ou autres prestations. Il peut être une entreprise privée, un tâcheron ou issu de la communauté elle-même, organisé en Comité de construction, groupement de jeunes ou de femmes.

Maître de l'ouvrage : Le Maître de l'ouvrage est le propriétaire légal de l'infrastructure à réaliser ou du terrain à gérer, et en est politiquement et socialement responsable. Il intervient contractuellement en tant que client des prestations à fournir.

Il peut s'agir de l'Etat ou d'autorités locales : la municipalité en secteur urbain, et l'autorité régionale ou communale, en milieu rural.

Maître d'œuvre : Le maître d'œuvre est responsable de la conception et de l'exécution des travaux. Il suit et contrôle le travail de l'exécutant au nom du Maître d'ouvrage. Son statut peut être public, département ministériel, municipalité, ou privé, bureau d'étude, ONG. Ce rôle peut également être assuré par une OCB, si elle en a les compétences.

Maître d'Ouvrage délégué : La maîtrise d'ouvrage peut être déléguée (MOD), notamment à une structure d'appui (ONG, assistance technique), une agence nationale spécialisée ou une organisation communautaire. Le mandataire agit au nom du Maître d'Ouvrage, mais celui-ci reste publiquement responsable. Cette délégation implique donc une confiance totale entre partenaires.

Organisation communautaire de base : Une organisation communautaire (OCB) peut se définir comme une structure organisée représentant un groupe de personnes poursuivant un but commun. Celui-ci peut être d'ordre social, environnemental, économique ou culturel. L'organisation peut être formelle ou non. Ses représentants rendent généralement directement compte à leurs membres. Leurs actions sont d'utilité publique, non liés à des intérêts individuels ou commerciaux au bénéfice d'un groupe restreint.

Table des matières

1. Contexte 1

1.1. Nécessité d'une approche nouvelle 1

1.1.1. Secteur urbain : une urbanisation accélérée 1

1.1.2. Secteur rural : dégradation de l'environnement 3

1.1.3. Stratégies pour l'avenir 3

1.1.4. Processus de décentralisation 5

1.2. L'approche HIMO 6

1.3. L'approche communautaire 7

1.4. Types de services ou infrastructures communautaires 9

1.5. Les contrats communautaires 10

1.6. L'approche contractuelle 12

1.7. Aspects majeurs de l'approche contractuelle 15

1.8. Aspects majeurs de la procédure de négociation 18

1.9. Structure du document 19

2. Expériences en contrats communautaires 20

2.1. Introduction 20

2.2. Principaux acteurs de l'approche contractuelle 21

2.2.1. Les comités représentatifs des groupements de base 21

2.2.2. L'autorité contractante (Maître de l'ouvrage ou Maître d'ouvrage délégué) 22

2.2.3. L'exécutant 22

2.2.4. Le bailleur de fonds 24

2.2.5. Les fournisseurs d'appui technique 24

2.3. L'expérience du PRICUR, Lomé et Tsévié – Togo 26

2.4. L'expérience d'Hanna Nassif –Tanzanie 31

2.5. L'expérience de Kalerwe – Ouganda. 35

2.6. Programme de travaux communautaires HIMO (SECALINE) -Madagascar . 37

2.7. Le programme d'emplois communautaires – Afrique de Sud 38

2.8. Projet de restructuration de l'habitat spontané – Sénégal 40

2.9. Projet d'adduction d'eau villageoise à Kpélé – Togo 44

2.10. Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) – Sénégal 47

2.11. Projets de gestion des ressources forestières 50

2.12. Conclusions 53

3. Les documents contractuels 54

3.1. Introduction 54

3.2. Types de contrats communautaires 55

3.2.1. es contrats pour travaux 55

3.2.2. Les contrats de prestations de services. 56

3.3. Devis quantitatifs et coûts unitaires 57

3.4. Décomptes d'avance 58

3.5. Bénéfices d'un contrat communautaire 59

3.6. Collecte des contributions communautaires 60

3.7. Récapitulatif des différents types de contrats 62

4. Rôles et responsabilités des acteurs-clé 64

4.1. Introduction 64

4.2. Le rôle des communautés 64

4.2.1. La communauté en tant que bénéficiaire, autorité contractante ou exécutant 64

4.2.2. Les Organisations Communautaires de Base (OCB) 67
4.2.3. La reconnaissance légale 68
4.2.4. Les contributions financières 68
4.3. Le rôle de la municipalité et de l'Etat 69
4.3.1. Contexte 69
4.3.2. Autorités locales : mise en place d'un cadre approprié. 70
4.3.3. Politiques gouvernementales et accords officiels 72
4.4. Rôle des services d'assistance technique 73
4.4.1. Type de structure d'appui. 74
4.4.2. Planification, études et projets techniques 75
4.4.3. Implication du secteur privé 77
4.4.4. Renforcement des capacités et formation des communautés 77
4.4.5. Formation des institutions municipales et centrales 81
4.4.6. Le suivi / évaluation 82

5. Etapes de mise en place et d'exécution des contrats communautaires 84
5.1. Préparation du cadre 84
5.2. Etapes de réalisation d'un contrat communautaire pour travaux (expérience d'Hanna Nassif – Tanzanie) 87

6. Forces et faiblesses des contrats communautaires 93
6.1. Avantages 93
6.2. Inconvénients 95
6.3. Comparaison des coûts 96
6.4. Durabilité 99
6.5. Perspectives d'avenir des contrats communautaires 101

7. Normes du travail et contrats communautaires 102

Bibliographie 106

ANNEXES 109

1. Contexte

1.1. Nécessité d'une approche nouvelle

Les conditions de vie de la grande majorité des populations des pays en voie de développement se sont dégradées au cours des dernières décennies. Cette évolution est globalement due au déclin économique accompagné d'une forte croissance démographique. L'accroissement de la pauvreté se traduit notamment par le développement du sous-emploi et une dégradation du cadre et des conditions de vie au niveau des populations les moins favorisées, tant en secteur rural qu'urbain.

1.1.1. Secteur urbain : une urbanisation accélérée

Les taux d'urbanisation se sont considérablement accrus ces 30 dernières années dans les pays en voie de développement. D'ici 2015, il est prévu que 50% des populations de ces pays vivent dans les villes. Cette évolution a des conséquences importantes en terme de pauvreté et de politique de l'emploi, mais aussi au niveau des stratégies à adopter pour assurer l'accès aux services et infrastructures de base aux populations. Cet accroissement de la main-d'œuvre urbaine implique d'énormes besoins en matière d'emploi pour permettre le développement éco nomique et social.

Les municipalités ont beaucoup de difficultés à assurer un environnement décent, par manque de moyens financiers et de capacités à formuler et appliquer des politiques appropriées. L'absence d'infrastructures ou leur non-fonctionnalité menacent la santé, l'environnement et de saines conditions de vie ou de

travail[3], plus particulièrement dans les quartiers défavorisés où la population croît le plus rapidement.

Le récent processus de décentralisation, en cours dans la plupart des pays d'Afrique francophone, a permis une délégation de responsabilités des pouvoirs centraux aux autorités locales, sans toutefois leur assurer les moyens nécessaires, tant financiers que matériels et humains, pour faire face à leurs nouvelles tâches.

Un autre problème concerne les procédures et règlements existants, exigeant des normes de construction ou d'infrastructures mal adaptées aux populations les moins nanties et à la configuration des quartiers irréguliers. Beaucoup de possibilités de création d'emplois sont perdues suite à l'application de méthodes de travail ou de choix technologiques classiques, faisant appel aux moyens mécanisés au lieu de main-d'œuvre. De nombreux gouvernements ont reconnu l'intérêt des méthodes HIMO pour assurer la création d'emplois, notamment dans la formulation de nouvelles stratégies.

Encadré 1 : expansion urbaine spontanée

Sénégal : dans la banlieue de Dakar, la zone de Pikine Irrégulier s'est urbanisée de façon spontanée ces 30 dernières années avec un minimum d'aménagement pour s'étendre aujourd'hui sur 2.000ha, accueillant plus d'un demi-million d'habitants. La zone est totalement sous équipée et l'absence d'accès carrossable ne permet notamment aucun développement économique à l'intérieur des quartiers.

[3] *Urban Poverty Partnership Draft Document, 1994*

1.1.2. Secteur rural : dégradation de l'environnement

La dégradation de l'environnement concerne aussi le secteur rural. Hormis les effets climatiques parfois désastreux, ce constat est notamment dû au manque de gestion locale des terres et de dialogue entre les pouvoirs centraux et les paysans.

Les moyens des services étatiques ne permettent souvent pas un contrôle et une protection efficace des massifs forestiers, dont l'exploitation abusive constitue un désastre écologique. Celle-ci est alors assurée par de grosses compagnies ou des commerçants issus des villes, dont les intérêts financiers priment sur une gestion saine des ressources naturelles.

Certaines politiques prônant la monoculture peuvent s'avérer très négatives, tant sur le plan de l'environnement que sur le plan social ou de l'économie locale. Elles entraînent notamment une réduction des possibilités d'emploi, accélérée par la mécanisation de certaines exploitations. Le manque d'emplois entraîne un exode rural vers les villes, où le problème se pose avec tout autant d'acuité.

Encadré 2 : Exploitation forestière

Mali : Dans le Cercle de Kita, au Mali, jusqu'au début des années 90, l'exploitation des forêts était laissée aux commerçants urbains, souvent avec la complicité des services de l'Etat chargés de leur protection, sans le moindre effort de reboisement ou de régénération. Par ailleurs, les communautés villageoises voisines étaient totalement écartées de la gestion de ces ressources.
(Source : projet d'aménagement des ressources forestières dans le Cercle de Kita MLI/93/03 Rapport d'évaluation PNUD / BIT 1997)

1.1.3. Stratégies pour l'avenir

Les options pour les gouvernements, les municipalités et autres autorités locales sont multiples, et diverses initiatives ont déjà été prises afin de trouver des solutions acceptables aux problèmes. Dans l'Agenda urbain du PNUD pour les années quatre-vingt dix, les points stratégiques suivants furent identifiés :

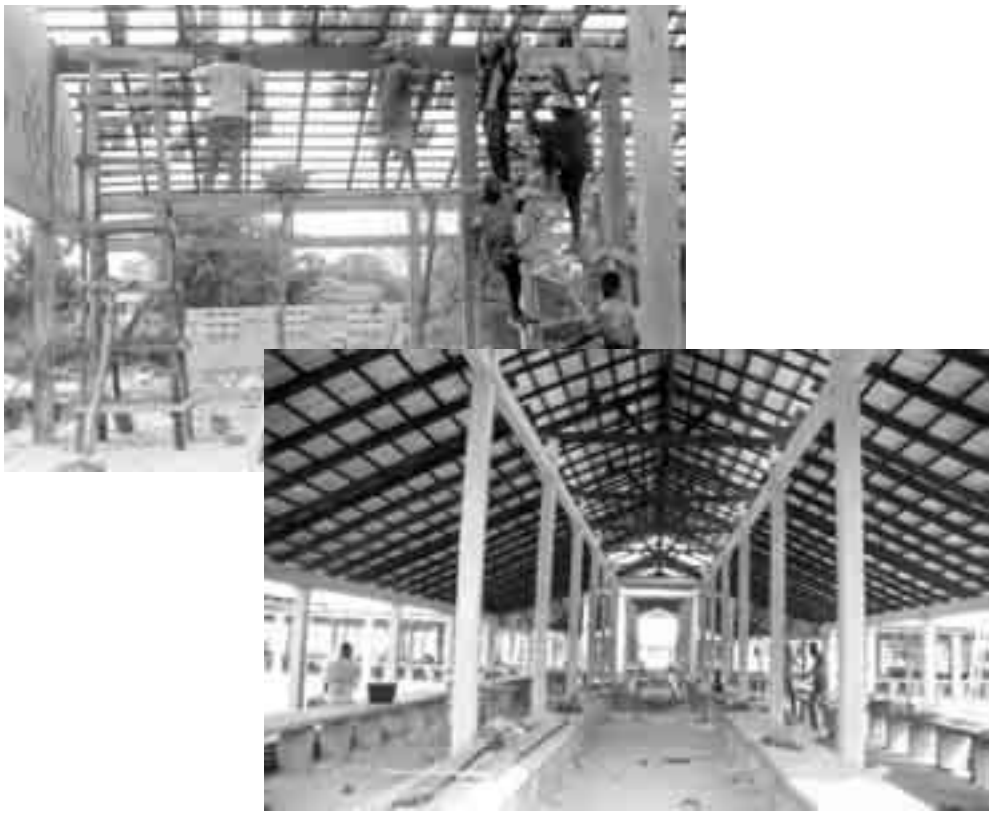
- Suppression de la pauvreté par la promotion d'activités génératrices de revenus et par une évolution du rôle du secteur informel ;
- Promotion de stratégies participatives et assimilables pour la fourniture d'infrastructures urbaines et de logements abordables ;
- Promotion de la protection et de la régénération de l'environnement, particulièrement dans les quartiers défavorisés ;
- Amélioration de la gestion urbaine, incluant le renforcement des capacités des autorités locales à accroître leurs revenus, et la décentralisation des pouvoirs et responsabilités du niveau gouvernemental vers les autorités locales et les ONG.

- Implication de l'ensemble de la société civile, ce qui sous-entend la reconnaissance du rôle de la femme, et la collaboration étroite entre l'Etat et les organisations privées et bénévoles.

Ces priorités concernent surtout le secteur urbain et viennent soutenir les pays en voie de développement à réussir le passage progressif d'une société rurale à une société urbaine[4]. Toutefois, la plupart d'entre-elles sont parfaitement applicables au développement du monde rural.

La conférence d'Habitat II (Istanbul, juin 1996) a adopté un Plan Global d'Action proposant deux stratégies de base : a/ participation et accessibilité ; b/ renforcement des capacités et développement institutionnel. Pour améliorer les conditions de vie et de travail de façon durable, il n'est pas seulement important de savoir *quoi* faire, mais aussi *comment* le faire. Les investissements en infrastructures doivent, bien entendu, répondre aux besoins de base, mais peuvent surtout jouer un rôle catalysant pour certains objectifs cités tels que la création d'emploi, une distribution plus équitable des revenus, le renforcement des capacités communautaires, le développement des petites entreprises et l'appui institutionnel aux autorités locales.

Certains projets d'appui institutionnel local et de renforcement communautaire ont rencontré de grosses difficultés à être acceptés par manque d'actions concrètes sur le terrain, tels que le financement de petites infrastructures. Ces mesures peuvent être essentielles pour la crédibilité du projet, et pour gagner la confiance des populations bénéficiaires.



[4] *PNUD / « From Want to Work, job creation for the Urban Poor » BIT, 1993*

Une des recommandations aux municipalités et à leurs partenaires, dans le cadre de la stratégie de participation, est l'implication des communautés dans l'amélioration de leur quartier ou de leur environnement, notamment dans les quartiers irréguliers, développés par leurs propres habitants et caractérisés par une forte densité de logements. Si la mise en place des infrastructures nécessite une restructuration (démolitions, déplacements), ou une contribution locale pour la construction, le fonctionnement et l'entretien des équipements, la consultation avec les habitants ou leurs associations constitue une condition de base. Il est préférable d'impliquer la communauté, à travers ses représentants, dans tous les aspects concernant l'amélioration de leur environnement. En matière d'infrastructures, cela implique l'acceptation par les autorités d'utiliser des normes plus souples et adaptées, au lieu des normes conventionnelles correspondant souvent à celles des pays industrialisés.

Contrairement au concept du projet traditionnel, l'approche participative doit être pensée en terme de *processus*, et non d'action ponctuelle et déterminée dans le temps. Les mesures d'accompagnement et de suivi sont trop souvent négligées par les concepteurs et les bailleurs, et sont pourtant fondamentales pour assurer le maintien des acquis et de la dynamique développés au départ. Le renforcement communautaire implique donc une sensibilisation et un appui à des acteurs d'encadrement locaux, tels les agents municipaux, notamment par des formations appropriées.

1.1.4. Processus de décentralisation

La répartition des pouvoirs pour la gestion des affaires locales a évolué différemment d'une région à l'autre de la planète. Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, le processus de décentralisation ne se met progressivement en place que depuis la fin des années quatre-vingt dix, accusant ainsi un retard par rapport à la majorité des pays d'Afrique anglophone, d'Asie ou d'Amérique Latine.

Cette évolution constitue pourtant une condition majeure pour assurer l'appui institutionnel local, le renforcement des capacités et le dialogue entre les communautés et les autorités. Toute initiative communautaire, que ce soit pour la planification ou la mise en œuvre d'infrastructures, l'exploitation de services urbains, la gestion de terres, l'entretien d'équipement, nécessite l'appui et la coordination avec une autorité locale. Les réalisations communautaires non négociées ou non avalisées par les autorités risquent d'aboutir à un échec, par manque de coordination ou de conformité à un système plus global. Ce dialogue doit donc être permanent. Par ailleurs, la notion de proximité est très importante, tant pour l'encadrement que pour le contrôle.

La mise en place d'une décentralisation effective est un long processus. Une des causes en est la faiblesse des Etats centraux, n'arrivant pas eux-mêmes à assurer les tâches déléguées au niveau local[5]. Dans certains pays, l'adoption des lois sur la décentralisation est plus le fruit d'une pression de bailleurs extérieurs que le reflet d'une réelle volonté politique. Même en étant légalement établies, les nouvelles autorités locales manquent généralement de moyens, tant sur le plan financier ou matériel, que sur le plan du personnel et des compétences techniques, organisationnelles ou de gestion.

---

[5] *J. Majeres, Ph. Garnier Revue internationale du Travail vol.131 BIT 1992*

1.2. L'approche HIMO

La construction d'infrastructures ou la restructuration de quartiers présentent une bonne opportunité pour faire appel aux ressources locales et créer de l'emploi parmi les moins favorisés. En faisant les choix judicieux, sur les technologies et les méthodes de réalisation, la communauté peut en tirer le maximum de bénéfices en terme d'emplois, revenus ou fournitures de services et de matériaux. Compte tenu du sous-emploi et de la pauvreté, la première recommandation est de faire appel aux techniques à Haute Intensité de main-d'œuvre (HIMO), et aux ressources locales (matériaux, entreprises, institutions, etc.), sous condition qu'elles soient techniquement applicables et économiquement justifiées.

Il ne s'agit donc pas de remplacer simplement des engins de chantier par des ouvriers, quelque en soit le prix. L'approche HIMO vise plutôt à optimiser l'emploi et la mobilisation de ressources locales, en utilisant uniquement des équipements et outils indispensables, et de préférence légers. Tous les chantiers ne peuvent donc être réalisés en HIMO. Leur choix dépendra d'abord des possibilités de faire appel à de la main-d'œuvre et aux ressources locales, avant de vérifier l'équipement d'appui nécessaire. Une bonne application des méthodes HIMO nécessite également un concept de projet et une organisation du travail adaptés, et devra être accompagnée de programme de formation et de renforcement des capacités, tant pour les exécutants (entreprises, communautés) que pour le maître d'ouvrage ou l'appui technique.

L'approche HIMO a été jusqu'à présent plus souvent utilisée dans des travaux en secteur rural, pistes ou canaux d'irrigation, qu'en secteur urbain. Hors saison agricole, la main-d'œuvre villageoise est plus disponible et présente plus de cohésion qu'en ville. Elle est toutefois bien adaptée aux travaux dans des quartiers densément bâtis, à cause de l'abondance d'une main-d'œuvre locale sous-employée et généralement moins chère que l'utilisation d'équipements lourds, de la difficulté d'accès pour les engins et de la souplesse indispensable au choix de solutions techniques adaptées. Il en est de même pour les travaux d'entretien des équipements.

La création d'emplois dépendra évidemment de la nature des

travaux à réaliser, de leur complexité (proportion main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée) ou des possibilités d'utilisation de matériaux produits localement. L'approche HIMO sera donc plus justifiée dans la réalisation de voirie (latérite, pavage), de travaux d'assainissement, ou la mise en œuvre de petits équipements urbains ne justifiant pas l'utilisation d'engins lourds. Les bâtiments seront de conception simple, faisant au mieux appel aux matériaux locaux.

1.3. L'approche communautaire

La participation des populations et l'approche communautaire est traditionnellement mieux reconnue dans les programmes de développement rural qu'en secteur urbain, où les stratégies communautaires sont généralement moins claires. Les raisons en sont multiples. Tout d'abord, les communautés rurales présentent une forte cohésion traditionnelle et une identité sociale, ce qui est plus rare dans les communautés urbaines. Celles-ci correspondent d'habitude à une zone géographique, un quartier, pouvant regrouper des individus issus d'origines diverses dans le pays ou de statut économique très différent, locataires ou propriétaires, et parfois une mixité de résidents, de commerçants ou d'entrepreneurs, n'ayant pas du tout les mêmes préoccupations. Les mouvements d'un quartier à l'autre sont également très fréquents en milieu urbain. Cette instabilité et ce manque de cohésion seront d'autant plus forts que le quartier est récent, dans le cas d'implantations spontanées, où les habitants considèrent leur implantation comme provisoire, en attendant « de trouver mieux ». Ces caractéristiques doivent être bien assimilées et prises en compte dans toutes négociations avec la communauté.

Une seconde raison est l'abandon relativement récent des « politiques du bulldozer » ou de l'ignorance pure et simple des autorités vis à vis des quartiers irréguliers ou spontanés, ainsi que l'acceptation du principe du maintien des populations sur place et de leur intégration aux structures de la ville. Toutefois, la restructuration de ces quartiers souvent densément bâtis exige une stratégie d'approche et des moyens dont ne disposent pas les autorités responsables, communes ou services de l'Etat.

La plupart des agences de coopération intervenant dans ce secteur ont très rapidement défendu l'approche communautaire. Primo, la mise en place de partenariats public / privé dans la fourniture et l'entretien des équipements, permet de pallier le manque de moyens des autorités locales pour assurer ces tâches. Secundo, l'acceptation par la communauté d'assumer des responsabilités dans la gestion et l'entretien des infrastructures dépendra de son implication dans toutes les phases d'exécution du projet, et ceci dès son identification, donc de permettre une certaine appropriation. Tertio, la mise en place de nouveau partenariats ouvre de futures perspectives pour l'avenir, à 3 niveaux au moins : l'administration et les services communaux, les organisations communautaires, et les entreprises privées. Si la législation le permet, et si l'infrastructure correspond à un intérêt direct et exclusif de la communauté, celle-ci peut en devenir propriétaire et assurer par elle-même le développement de ses propres équipements et services.

La décentralisation et le transfert de certaines compétences au niveau local, notamment au niveau des aménagements et de la gestion des ressources et des infrastructures, rapprochent les organes de décision des populations et facilitent la mise en place de

mécanismes participatifs. Cette évolution est surtout perceptible dans le secteur rural où les communautés villageoises ou les districts se retrouvent face à certaines responsabilités qui leurs échappaient complètement jusqu'il y a peu.

Toute action communautaire implique une attente préalable des populations. La communauté doit être en mesure d'identifier et de démarrer des actions. Elle est généralement la mieux placée pour identifier les problèmes prioritaires, et ses choix sont pratiquement toujours pleinement justifiés. Cette prise en compte est essentielle pour le futur fonctionnement et la rentabilité de l'équipement souhaité. La communauté nécessite toutefois d'une assistance pour s'organiser à résoudre ses priorités, notamment lorsqu'il s'agira de mettre un coût aux différentes propositions et évaluer leur contribution financière. Une fois les structures représentatives mises en place et les problèmes prioritaires identifiés, des concertations auront lieu sur la manière de les résoudre. Ces discussions seront évidemment très variables, en fonction de la nature des problèmes posés. Il est également capital que ces propositions puissent s'intégrer aux programmes municipaux et obtiennent l'aval des autorités techniques compétentes.

Encadré 3 concertations

Togo : Le projet PRICUR avait conçu, avec le comité de quartier et les associations responsables, un modèle de dépôt intermédiaire pour les ordures ménagères de petite taille, gérable par les associations et d'entretien manuel. Le projet a dû être abandonné suite au refus des services techniques municipaux de Lomé de signer le contrat devant assurer l'évacuation régulière du dépôt par leurs soins, le principe ne correspondant pas au système utilisé par ailleurs, celui de dépôts volumineux, très polluants, évacués à l'aide d'engins lourds.

Cet exemple souligne notamment le problème de la durée d'un projet pilote par rapport aux délais parfois nécessaires aux négociations entre partenaires ou à l'expérience de solutions alternatives.

Le rôle des structures communautaires représentatives est fondamental. Elles doivent être capables de répondre aux attentes, et être reconnues par le plus grand nombre. Cette représentativité peut être difficile à obtenir, et ne peut être assurée et acceptée qu'après conciliations au sein du quartier ou du village de toutes les parties en présence.

Il peut parfois aussi être important de clairement distinguer les tâches politiques des tâches techniques, entre groupes, comités ou associations d'une communauté, afin d'éviter la « récupération » de certaines actions au profit de certains groupes politiques. Les communautés bien organisées peuvent souhaiter assumer beaucoup de responsabilités telles le financement de travaux, la collecte de contributions ou la gestion financière. Au niveau des réalisations, elles souhaiteront être associées à la conception des projets, au suivi des travaux, au recrutement des ouvriers et aux conditions d'embauche, mais aussi à la détermination du type et de l'importance de l'assistance dont elles auront besoin pour atteindre leurs objectifs et satisfaire les membres de la communauté.

Encadré 4 : rôle des organisations de base

Sénégal : Lors de l'organisation des populations, dans le cadre du projet Habitat Spontané, un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) était créé, pour représenter les bénéficiaires. Dans plusieurs quartiers, des responsables politiques ou chefs de quartier tentèrent d'en prendre le contrôle. Le projet insista sur le rôle purement technique des GIE, supervisés par un « comité des sages » dans lequel se retrouvaient les différents leaders. La « neutralité » des représentants des GIE était, autant que possible, prise en compte lors de leur identification.

Dans les projets communautaires, plusieurs acteurs variés ont leur rôle à jouer : les organisations de base, les autorités locales, les services de l'Etat, les associations ou ONG et le secteur privé (PME, BE, etc.). L'utilisation de contrats ou conventions entre tous ces partenaires permet de bien définir la répartition des rôles, des tâches et responsabilités, et ainsi développer un partenariat constructif[6]. Ceci est particulièrement important pour la communauté, permettant de clarifier son engagement dans la planification et la réalisation du projet.

1.4. Types de services ou infrastructures communautaires

Les types de service pouvant faire l'objet d'une participation des populations et d'un contrat communautaire sont nombreux et variés, tant en secteur urbain qu'en secteur rural. Ils ont en commun d'être situés dans un espace précis, proche et contrôlable par les populations concernées, et ces dernières doivent en être les bénéficiaires directs.

Le tableau 1 reprend la liste des interventions les plus courantes pouvant être prises en compte dans le cadre d'un contrat communautaire.

Outre leur nature, le volume des travaux est aussi un facteur à prendre en compte dans le choix du mode d'exécution : par les communautés, par petites entreprises ou par grosses entreprises. Les petits chantiers locaux offrent peu d'intérêts pour de grosses entreprises, en terme de gestion et de rentabilité, à l'inverse, les grands chantiers réalisés par une série de petits contrats peuvent entraîner une surcharge de travail de gestion et de coordination ou des difficultés d'entretien.

[6] *Snoer W., ISS, 1995*

L'engagement communautaire pourra concerner la réalisation de l'équipement, mais également se limiter à sa gestion et son entretien ou à l'assurance de remplir un service.

Tableau 1 : travaux pouvant être exécutés en participation communautaire

Type de service ou infrastructure	description
Accessibilité	Voiries secondaires et tertiaires (y compris démolitions et recasements éventuels), pistes rurales, chemins, ponceaux, pavages, empierrements
Drainage et assainissement	Drains ouverts, caniveaux, ponceaux, puits, bassins absorbants, petits périmètres irrigués
Adduction d'eau	Réseau d'adduction tertiaire, bornes fontaines, réservoirs, captages, puits, lavoirs
Equipements sanitaires	Latrines publiques, traitement eaux usées, bassins, plateaux absorbants
Bâtiments	Marchés, écoles, garderies, postes de santé, espaces communautaires polyvalents
Protection de l'environnement	Travaux anti-érosion, gestion et protection des forêts, coupe feux, assainissement des marchés, protection zones publiques, plantations, zones de sport / jeux
Gestion des ordures ménagères	Précollecte, dépotoirs locaux, entretien espaces publics, recyclage et compostage des ordures.

1.5. Les contrats communautaires

L'application des méthodes HIMO dans le cadre de projets participatifs présente de multiples avantages au niveau du renforcement communautaire, de la création d'emplois et de l'accroissement des revenus, mais aussi pour le développement de nouveaux partenariats et le renforcement des capacités. Dans la mise en œuvre de travaux, les deux approches sont souvent indissociables. Le contrat communautaire est un outil très important, devant notamment assurer les droits des travailleurs et clarifier les responsabilités, entre la communauté, l'autorité locale, et les acteurs privés.

Les contrats communautaires sont de plus en plus nombreux à travers le monde, que ce soit au niveau de communautés urbaines ou villageoises. Ils peuvent répondre à des actions ponctuelles, mais un de leurs intérêts majeurs réside dans les perspectives qu'ils offrent à la mise en place de mécanismes plus durables. Il s'agit dès lors, au niveau conceptuel, de dépasser la notion de « projet » limité dans le temps, pour préconiser la notion de « processus » évolutif et durable.

L'approche contractuelle et le processus participatif qui l'accompagne, ne se limite pas à une dimension physique et exécutive, telle la réalisation d'un équipement ou la gestion d'un patrimoine local, mais constitue aussi une avancée significative en terme socio-politique pour les communautés les moins favorisées, par la prise de conscience de l'intérêt collectif et la reconnaissance du droit à s'organiser et à négocier. Un signe de cette évolution se constate dans l'effet « boule de neige » de certaines expériences pilotes, où les communautés initient de leur propre initiative de nouvelles activités, telles que des micro-crédits, caisses mutuelles, alphabétisation, etc.

Les types et l'objet des contrats peuvent être très variables. Il peut s'agir de la mise en œuvre de travaux, du fonctionnement et la gestion d'un service, de l'entretien d'infrastructures ou d'équipements, mais aussi de l'exploitation et de la gestion de ressources naturelles en milieu rural, tels des forêts ou des périmètres irrigués. Enfin, certains contrats peuvent être l'objet d'opérations très spécifiques et limitées dans le temps, où une OCB peut, par exemple, être mandatée par les autorités comme interlocuteur direct des populations (cas des opérations de régularisation foncière au Sénégal).

Ce document se réfère à diverses expériences de projets en Afrique francophone et anglophone. Projets de restructuration urbaine communautaire, tels les projets pilotes d'Hanna Nassif à Dar-es-Salaam (Tanzanie) et le PRICUR (Projet de Restructuration d'Infrastructures Communautaires Urbaines) à Lomé et Tsévié (Togo), ou les projets, « Habitat spontané » assisté par la GTZ à Dakar (Sénégal), et de Kalerwe à Kampala (Ouganda). D'autres expériences ont été parcourues comme le PTC/HIMO (projet SECALINE) à Madagascar ou le DIDP (Dhaulagiri Development Project) au Népal.

Au niveau du secteur rural, les contrats communautaires peuvent aussi bien concerner les infrastructures, cas du projet PNIR (Programme National d'Infrastructures Rurales) financé par la Banque Mondiale au Sénégal et de micro-projets villageois financés par la Coopération française au Togo, ou la gestion du patrimoine forestier comme c'est le cas des projets du Cercle de Kita au Mali (BIT/PNUD/Norvège) ou du projet Combustibles Domestiques de la GTZ au Sénégal.

Les expériences sont évidemment nombreuses, et il ne s'agit là que de quelques exemples, volontairement variés par leur contexte et leur objet, qui ont pu être identifiés dans le temps imparti à la présente étude. Cette recherche ne demande qu'à être développée afin de pouvoir vulgariser les expériences les plus pertinentes, d'en tirer les leçons, et de tracer certaines voies pour les initiatives à venir. Il est par ailleurs essentiel de pouvoir assurer un suivi ponctuel des mécanismes mis en place par les différents projets, du respect des engagements, des capacités et motivations des OCB ou de la mobilisation à moyen terme (recouvrement). La viabilité des acquis, la gestion, l'entretien sont des justifications majeures de l'approche communautaire, dont les mécanismes doivent être rodés, en levant progressivement les multiples obstacles, et ceci est aussi une question de temps.

1.6. L'approche contractuelle[7]

L'approche contractuelle peut être décrite comme une procédure participative où un groupement communautaire négocie avec une autorité locale, une structure privée (PME, BE, fermier, etc.) ou un programme de développement et s'engage dans un accord contractuel afin de mettre en œuvre une activité liée à l'amélioration du cadre de vie de la communauté. Ce processus implique les étapes suivantes :

- **Contact préliminaire et identification du groupe cible :** Celle-ci peut faire l'objet d'enquête et d'une analyse socio-économique locale. Il s'agit notamment de différencier la population en terme de niveaux de revenus, de besoins, de mobilisation et de priorités, et de bien identifier les groupes cible. Il s'agit également d'identifier les structures associatives et socioprofessionnelles existantes, et de vérifier leur représentativité et leur capacité de mobilisation[8]. Cette étape est facilitée si l'action répond à une demande préliminaire et si les populations sont déjà organisées.

- **Mobilisation :** elle consiste à organiser le groupe cible autour d'un projet commun, qui constituera la base des activités pouvant faire l'objet d'un contrat communautaire. Cette organisation implique la mise en place d'une structure représentative, élue et contrôlée par les populations. Elle sera le principal interlocuteur des partenaires extérieurs et sa crédibilité est donc essentielle. La mobilisation interne dépend souvent des capacités et de la reconnaissance de cette structure. Cette mobilisation doit être considérée comme une activité continue, appuyée par des animations, des formations, etc. Elle constitue le pilier de l'approche communautaire et ne peut donc être négligée ou considérée comme « affaire interne » du quartier ou du village par les partenaires, comme c'est trop souvent le cas.

- **Négociations :** il s'agit d'une étape critique où l'organisation communautaire est en contact direct avec ses partenaires afin de négocier, par exemple, les modalités et les conditions de mise à disposition par les différentes parties des ressources nécessaires à réaliser le projet. Elle doit se dérouler dans un climat de confiance et de transparence.

- **Préparation d'un contrat formel :** Il s'agit de déterminer le type de contrat, les droits, devoirs et responsabilités des parties, les aspects financiers et le partage éventuel des coûts, les risques, les pénalités en cas de non-respect des engagements et les modalités de suivi / contrôle des clauses contractuelles. La signature d'un contrat implique la reconnaissance formelle (personnalité juridique) des signataires, notamment pour les organisations de base.

- **Réalisation du contrat :** phase d'exécution impliquant les signataires en fonction de leurs engagements contractuels. Le type et la durée d'un contrat peuvent être

---

7 *Les points 1.6, 1.7 et 1.8 sont inspirés de l'étude de P. Oakley « Organisation, Negotiation and Contracting in Development Programmes and Projects » BIT 2001*

8 *En terme de méthode, voir notamment deux études du BIT :*
Mesures des impacts : Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI) Laura Murphy (SETP n°2)
Planification intégrée : Integrated Rural Accessibility Planning (IRAP) Malawi (ILO-ASIST)

très variables. Un contrat pour travaux aura une durée bien définie, les contrats de gestion pourront être de durée indéterminée.

- **Suivi du contrat :** il assure que les obligations et responsabilités sont respectées et évalue les résultats des activités prévues dans le contrat. Un mécanisme doit être prévu pour l'examen des performances, y compris le contrôle de qualité pour les constructions ou l'application effective des sanctions prévues. Des modalités de révision peuvent aussi être définies. Cette dernière étape est importante, particulièrement pour les contrats de longue durée liés à la gestion de services ou

l'entretien d'équipements car le contrat représente la garantie la plus fiable du maintien de certains acquis.

La différence majeure avec les projets participatifs « classiques » est que l'approche contractuelle se base sur un climat de « partenariat » au lieu d'une relation « prestataire – récipiendaire ». La phase de négociations est fondamentale, elle permet, dans le cas d'un arrangement avec les pouvoirs publics, de renforcer la position sociale des groupements communautaires vis à vis des populations, et donc d'assurer une forme de partenariat plus équitable et plus démocratique. Un contrat bien établi permet, d'une part, d'accroître la prise en considération des communautés comme acteur direct et responsable, et, d'autre part, peut contribuer à décharger une administration, municipale par exemple, de certaines tâches, difficiles à assumer, tout en améliorant ses revenus. A ce titre, l'approche contractuelle accompagne bien le processus de décentralisation, et constitue une étape supplémentaire dans le principe de délégation.

La question du partage des coûts, y compris le coût de la main-d'œuvre éventuellement fournie par la communauté, est également prise en compte dans les négociations. Cette transparence permet d'éviter certains abus, vécus par le passé, en terme de travail obligatoire, et de favoriser plutôt la création d'emplois rémunérateurs pour une main-d'œuvre qualifiée ou non.

L'approche contractuelle en est encore à un stade expérimental. Toutefois, en examinant l'expérience de plusieurs projets-pilote où elle a été appliquée, les résultats indiquent que cette approche permet :

- D'accroître le profit direct de la communauté dans les bénéfices du projet ;
- De renforcer la confiance des populations dans la gestion des ressources et dans la planification de leur propre développement ;

- D'assurer la rentabilité et l'efficacité des équipements publics ;
- D'augmenter la motivation et la solidarité communautaire ;
- De développer le sentiment d'appartenance et d'appropriation ;
- D'encourager la confiance en-soi de la communauté par le renforcement des compétences techniques et organisationnelles ;
- D'assurer des capacités locales de négociation et d'organisation ;
- D'améliorer la force sociale et le poids institutionnel des communautés défavorisées ;
- D'accroître la responsabilité financière et les obligations de gestion transparente de l'administration publique ;
- D'inciter à de nouvelles relations de partenariats et de reconnaissance, notamment entre les services publics et les organisations communautaires.

1.7. Aspects majeurs de l'approche contractuelle

L'établissement d'un contrat communautaire nécessite plusieurs étapes et sera confronté inévitablement à une série de facteurs d'ordre politique, culturel ou économique au niveau de la communauté. Les éléments-clé qui influenceront le succès du processus sont les suivants :

i. Les **pré-conditions** essentielles : la faculté d'organisation du groupe-cible, la mise en place effective du processus de décentralisation, une politique nationale et locale favorable au développement communautaire, des compétences locales en terme d'animation et de formation communautaire, un minimum d'efficacité des organisations de base, la possibilité d'obtention d'un statut légal, et un environnement global favorable aux initiatives de développement au niveau de la communauté.

ii. **La nature, l'objet et le contenu** des contrats. Ceux-ci sont de type et de niveau de complexité très variables. Les contrats concernant la gestion, l'entretien ou les prestations de services à plus ou moins long terme devront être particulièrement précis au niveau des différents engagements. Les clauses les plus courantes concernent : la répartition des responsabilités, la détermination des apports et contributions, les droits et obligations légales, les activités ou travaux à réaliser, les obligations financières. Bien que respectant certains principes communs, chaque contrat est différent, avec des exigences spécifiques, en fonction du cadre global et des caractéristiques de la communauté concernée.

iii. La notion de contrats écrits et les formes de négociations peuvent poser un problème de **culture**. Les relations traditionnelles de pouvoir local risquent de constituer un élément bloquant, face à une approche trop formaliste, voire paternaliste, des agences de développement. Une connaissance approfondie des

différentes influences et relations de pouvoir au sein de la communauté peut s'avérer indispensable.

iv. Les compétences et les capacités de **l'organisation communautaire** appelée à défendre les intérêts du groupe-cible et à négocier les termes du contrat. Il est important de s'assurer de sa représentativité effective et de vérifier « l'intérêt commun » qui en lie les membres et à quel point elle est capable d'assumer la réalisation des activités et d'établir des relations avec d'autres organisations. Ces capacités sont essentielles à connaître pour identifier les limites de l'organisation et, de ce fait, les clauses contractuelles pouvant être envisagées (par exemple, le niveau et la nature de sa contribution dans des travaux d'infrastructures).

v. Les limites de la **mobilisation individuelle**. Quelle que soit l'organisation partenaire, il s'agit toujours d'un groupe d'individus, dont l'engagement répond à des intérêts et des motivations, financières, de pouvoir ou idéologiques. Celles-ci ont leurs limites, surtout dans le cadre d'engagements à moyen ou long terme.

vi. Peu d'organisations communautaires ont l'expérience et les compétences au départ pour conclure des arrangements contractuels avec un partenaire extérieur, ministère, commune ou agence de développement. Dans ce cas, le **renforcement des capacités communautaires** sera essentiel.

Les avantages potentiels de l'approche contractuelle sont mentionnés ci-dessus. Elle peut toutefois faire apparaître des problèmes ou difficultés, pouvant être résumés ainsi :

- **Manque de compréhension du contrat.** Il y a toujours un risque potentiel qu'une communauté, engagée dans un contrat formel, n'aie pas parfaitement compris les bases légales de son engagement ou ne puisse trouver un appui en cas de problème. Il est donc important de prévoir dans le contrat un mécanisme permettant de résoudre les conflits et difficultés imprévues.

- **Manque d'entente mutuelle entre partenaires.** Cette situation peut arriver si les négociations sont menées de façon isolée avec chaque partenaire ou si plusieurs négociations sont menées simultanément. Chacun défendra alors son idée, sans vue conjointe des engagements. Ce risque souligne l'importance d'une concertation commune et permanente entre partenaires.

- **Mauvaise évaluation des capacités de la communauté.** Une surestimation des capacités mènera à établir des contrats que la communauté ne sera pas capable d'assumer. Cette situation risque de mettre ses représentants dans une position impossible à tenir, coincés entre les populations et les partenaires extérieurs. A l'inverse, une sous-estimation ne permettra pas d'exploiter à fond le potentiel de l'approche en terme de renforcement des capacités.

- **Changement de dirigeant ou de pouvoir politique au sein de la communauté.** S'ils sont imprévus, ces changements peuvent remettre en cause un contrat en cours. Ce risque peut être limité en impliquant au mieux les différents leadership existants.

- **Sanctions en cas de non-respect des clauses contractuelles.** Même si cela peut s'avérer difficile, après avoir mis tout en œuvre pour que le partenaire défaillant (communauté ou autre) se conforme au contrat, il est nécessaire de faire appliquer

des pénalités ou des sanctions, s'il est établi une réelle mauvaise volonté de la part du partenaire fautif[9]. L'application de sanction peut être fondamentale pour la crédibilité de l'opération, mais doit être parfaitement transparente et bien comprise aux yeux de la communauté. Il est en effet capital que les engagements soient pris au sérieux, et d'éviter de mauvais précédents.

- **Exigences non adaptées de la part des partenaires extérieurs.** Plus particulièrement les bailleurs dont les procédures de décaissement, délais de mise à disposition ou obligations de décaissement rapide, peuvent parfois être mal adaptées au rythme de la mobilisation communautaire. Ce manque de coordination peut discréditer une opération, et peut être évité par une concertation claire, préalablement à tout engagement.

D'autres difficultés peuvent bien entendu survenir, comme celles liées à une bureaucratie excessive, au non-respect d'engagements par des tiers, aux conflits d'intérêts locaux, au manque de compréhension vis à vis du statut légal des contrats ou aux exigences en terme de contrôle de qualité. Ces difficultés potentielles peuvent toutes contrecarrer la mise en place de l'approche.

[9] *Il s'agit de bien distinguer la mauvaise volonté du manque de capacités. Si les compétences de la communauté n'ont pas été bien évaluées, il faut, au contraire, faire preuve d'une certaine souplesse (par exemple, un prolongement raisonnable des délais en cas de difficulté de mobilisation de ressources).*

1.8. Aspects majeurs de la procédure de négociation

La négociation avec les groupes cible est une étape capitale de l'approche contractuelle, précédant la signature du contrat. Elle constitue le moment opportun pour les différentes parties d'examiner tous les aspects du projet – limites et objectifs, choix définitifs, options techniques, apports en nature, partage des coûts, organisation, durée, entretien et responsabilités – dans le but d'arriver à un accord mutuel et acceptable pour chaque partie. Ces négociations représentent l'occasion pour les communautés défavorisées de défendre non seulement leurs intérêts économiques et sociaux, mais aussi leurs droits, collectifs et individuels. Cette procédure est un moment essentiel dans la reconnaissance et le renforcement des communautés les moins nanties, considérées non plus comme « bénéficiaires » mais comme « acteurs » à part entière.

Certaines expériences ont démontré l'importance du conseil et de l'appui aux représentants communautaires durant cette phase de négociations. Des termes contractuels peuvent être mal compris et la prise de conscience de l'importance d'une formalisation des engagements n'est pas toujours assurée. Une autre notion importante est celle de la durée. Si les communautés assimilent assez facilement les intérêts d'une opération dans le court terme, la prise de conscience d'engagements à plus long terme est généralement plus difficile.

L'approche contractuelle ne peut être considérée uniquement comme un moyen de réaliser et d'entretenir des infrastructures ou de mobiliser et gérer des ressources locales. Cette vision limite considérablement son potentiel et renforce, par ailleurs, une situation déjà inégale. Au-delà des améliorations physiques, il s'agit d'exploiter les potentialités au niveau social, organisationnel ou relationnel. Les contrats communautaires offrent la possibilité de développer des compétences, et au-delà de renforcer la position des organisations communautaires au niveau de la société.

La base même du contrat est, généralement, d'établir une relation formelle et négociée entre un groupe défavorisé et des structures capables de lui fournir des moyens pour permettre son développement, pas seulement en terme d'objectifs et de résultats, mais aussi en terme de relations, de compétences et de capacités. Le niveau d'organisation de la communauté et la négociation constituent la clé de l'approche et sont fondamentales pour les groupes défavorisés qui souhaitent améliorer leurs conditions, dans un cadre favorable.

Les négociations doivent être bien adaptées et menées par rapport à la situation de départ et aux objectifs de renforcement communautaire. Les groupes ne sont généralement pas en position de force face aux autorités publiques ou aux entreprises privées, sauf s'ils gèrent eux-mêmes directement les fonds. Trop souvent, en cas de problème, ils seront montrés du doigt, ce qui sera rarement le cas des autorités ou des partenaires extérieurs. Le constat est souvent le même en ce qui concerne les pénalités ou éventuelles sanctions, celles-ci seront beaucoup plus rapidement appliquées aux communautés qu'à leurs partenaires, s'il s'agit, par exemple, de calculer des intérêts de retard dans le versement d'obligations financières. La complexité de certains contrats peut empirer la situation. Il est donc essentiel d'assister la communauté pendant, mais aussi après les négociations et d'assurer un climat de bonnes relations entre les partenaires.

Une des attentes du processus est le renforcement des organisations de base, leur permettant notamment de mener d'autres initiatives dans le futur. Dès lors, la procédure peut rencontrer des difficultés et défis internes à la communauté, tels que des conflits d'influence et de pouvoir ou l'exclusion de certains groupes de la communauté (femmes, jeunes, minorités ethniques). Un autre risque peut être lié à des contradictions au niveau des attentes, comme les exigences en terme d'efficacité d'une part, et les besoins de renforcement des capacités locales d'autre part.

La négociation est donc aussi une affaire de temps, pour permettre notamment aux représentants communautaires de jouer leur rôle d'intermédiaires, d'informer et de consulter les populations, et de mesurer les tenants et aboutissants des différentes clauses contractuelles proposées.

1.9. Structure du document

Le présent document est organisé en 7 chapitres. Le chapitre 2 passe en revue des expériences spécifiques d'approches contractuelles, le chapitre 3 présente différentes formes de contrats, le chapitre 4 traite du rôle et des responsabilités des différents acteurs, le chapitre 5 propose une approche étape par étape pour l'établissement d'un accord communautaire, reprenant les résultats attendus pour chaque acteur impliqué, le chapitre 6 résume les forces et les faiblesses de l'approche contractuelle, y compris les considérations liées à la durabilité des acquis et le chapitre 7 aborde brièvement l'application des normes de travail au niveau des contrats communautaires.

2. Expériences en contrats communautaires

2.1. Introduction

Contrairement à un contrat classique, dans beaucoup de contrats communautaires les représentants des populations sont à la fois exécutants – entrepreneurs, gestionnaires, exploitants – et bénéficiaires des réalisations. Ils défendent dans la plupart des cas les intérêts des bénéficiaires, mais peuvent aussi être mandatés pas les Autorités publiques. Ce cumul de rôles et responsabilités peut être difficile à tenir et mener à des conflits d'intérêts. Le contrat est un instrument d'autant plus important, définissant les relations entre les acteurs et clarifiant les droits et obligations respectifs.

Les principaux acteurs potentiels sont les populations ou un groupe socioprofessionnel représentés par une organisation communautaire de base (OCB), les autorités responsables, les structures privées (ONG, PME, BE), les agences d'assistance technique et le bailleur. Il n'y a pas de schéma type pour l'établissement d'un contrat communautaire. Celui-ci dépendra de multiples éléments tels que l'objet du contrat, la législation locale, les capacités communautaires, le niveau d'appui possible, les services disponibles, les considérations d'ordre technique, le niveau de responsabilité des autorités et le contexte global.

Dans un contrat communautaire, les fonds peuvent transiter par une agence d'appui ou peuvent être directement confiés à la communauté. Les circuits financiers auront évidemment une incidence directe sur le rôle et les responsabilités de chaque partenaire. Les contrats communautaires sont applicables pour toute action visant globalement l'amélioration du cadre de vie ou de travail, et dans laquelle la communauté peut prendre une part active. Les objets les plus courants sont l'exécution de travaux, l'entretien et le fonctionnement d'équipements ou l'aménagement et la gestion d'un patrimoine commun.

Ce chapitre passe en revue les acteurs clé concernés par les contrats communautaires, ainsi qu'une dizaine d'expériences, volontairement variées, tant par le cadre, urbain ou rural, que par leur échelle, et leurs objets, travaux, prestations de services, entretien, mais aussi régularisation foncière ou gestion forestière. Trois expériences proviennent de l'Afrique anglophone : Tanzanie (2.4), Ouganda (2.5) et Afrique du Sud (2.7), et sept expériences de l'Afrique francophone : Togo (2.3 et 2.9), Madagascar (2.6), Sénégal (2.8, 2.10 et 2.11) et Mali (2.11). Les six premières expériences se sont développées en secteur urbain ou périurbain, les quatre dernières en milieu rural.

2.2. Principaux acteurs de l'approche contractuelle

2.2.1. Les comités représentatifs des groupements de base

Les groupements de base représentent les bénéficiaires, qui peuvent correspondre à une catégorie socioprofessionnelle (femmes d'un marché, collecteurs d'ordures, forestiers, etc.) ou aux habitants de la zone concernée par l'activité (quartier, village). Pour pouvoir agir légalement, ces groupements devront élire un comité qui aura un mandat, basé sur leur raison sociale, pour négocier en leur nom et qui devra, préalablement, faire enregistrer officiellement le groupement. S'il s'agit de travaux, ils bénéficieront d'au moins 2 choses : de l'infrastructure à réaliser, et des opportunités d'emplois lors de la construction et pour l'entretien. Les questions de base à discuter avec la communauté sont[10] :

- Qui va profiter des infrastructures réalisées ou du service mis en place ? (limites géographiques)
- Qui va bénéficier des éventuelles recettes ou profits ?
- Qui va bénéficier des opportunités d'emploi ?
- Quelles sont les opinions des organisations communautaires ?

Les bénéficiaires vont élire leurs représentants, organisés en comité, qui défendront leurs priorités et seront les interlocuteurs des partenaires externes. Leurs principales responsabilités seront de proposer, définir les priorités et développer les activités, d'informer et de mobiliser les populations concernées, de participer à la conception, à l'organisation et au planning des activités sélectionnées, de collecter et gérer les contributions communautaires, de gérer les conflits internes, de contrôler que les services ou les travaux sont conformes aux besoins des bénéficiaires, en respectant les normes du travail, et enfin d'organiser le fonctionnement et l'entretien des équipements dont ils sont responsables.

Ce type de groupement, lié à une zone géographique déterminée et de taille gérable, peut porter différents noms, en fonction des régions : Comité de quartier (Togo), Comité de

[10] *L'accord cadre, guide des communautés et des travailleurs, Afrique du Sud*

développement communautaire (Tanzanie) ou des résidents (Zambie), Comité de concertation ou Groupement d'Intérêt Economique (Sénégal). Les organisations socioprofessionnelles sont beaucoup plus variables. Elles sont généralement organisées en associations, avec dans certains cas, un statut d'ONG.

2.2.2. L'autorité contractante (Maître de l'ouvrage ou Maître d'ouvrage délégué)

Dans la majorité des cas, une Autorité contractante signe le contrat communautaire, comme dans les contrats « classiques ». Il s'agit en principe du Maître de l'ouvrage ou de son mandataire (MOD). Cette implication est fondamentale pour la reconnaissance de l'opération par les institutions officielles et son ancrage dans des systèmes plus larges. Cette Autorité est généralement responsable de la préparation du contrat, du contrôle et de la conformité de son exécution, des décaissements et, s'il y a lieu, de l'approbation des travaux réalisés et de leur réception.

Cette Autorité peut être une municipalité, un département technique de l'Etat, une autorité régionale, une agence locale de développement, une ONG, ou même des membres de la communauté elle-même, organisés en association. Dans beaucoup de cas, le bailleur aura un avis prépondérant, représenté par la structure intervenant comme Autorité contractante. Des représentants de la communauté peuvent également faire partie de l'Autorité contractante, sur base d'arrangements institutionnels séparés. Dans tous les cas, l'Autorité doit assurer le suivi et être avisé des différents problèmes qui peuvent survenir à chaque étape de la mise en œuvre.

Il est souvent préférable que le bailleur et l'agence d'assistance technique ne prennent pas formellement part à la signature du contrat, mais se limitent à fournir une assistance dans la procédure, en tant qu'intervenants temporaires et externes. Leur engagement risque de mettre en cause la viabilité et le maintien des mécanismes à long terme.

2.2.3. L'exécutant[11]

Dans tous les contrats communautaires, et quelque en soit l'objet, des membres de la communauté sont impliqués dans la mise en œuvre des activités. Les deux cas de figure les plus courants sont, soit une intervention en tant qu'entrepreneur lors de la réalisation de travaux d'infrastructures ou d'équipements, soit assurer le rôle de gestionnaire, agent d'entretien ou prestataire de service. Il y a plusieurs scénarios concernant le rôle de l'exécutant :

- **Un Comité de gestion ou de construction.** Il sera directement issu de la communauté et sera responsable des travaux de construction ou d'entretien. Ce comité est constitué avec l'accord du Comité de quartier (ou de Développement) ou peut en être un sous-comité. Le contrat d'exécution sera signé par une des deux structures, en fonction de leurs statuts et de leurs relations. Il ne s'agit toutefois pas

[11] *ne pas confondre avec le Maître d'œuvre, qui n'intervient que dans la réalisation de travaux, comme concepteur et/ou contrôleur de la mise en œuvre*

de confondre ces deux types de comités et les membres doivent en être bien distincts, pour éviter les conflits d'intérêts. En effet, le Comité de Développement est élu pour représenter les populations, il a un rôle de coordination et de conciliation, et peut même intervenir en temps qu'Autorité contractante, contrôlant et réceptionnant les travaux ou approuvant les décomptes. Le Comité de construction n'a pas forcément de statut légal, et dans ce cas, le Comité de Développement porte la pleine responsabilité de ses activités vis à vis des partenaires extérieurs. Les éventuelles ressources financières seront dans ce cas versées sur le compte bancaire du Comité de Développement.

- **Un groupe d'intérêt économique ou une association.** Au sein de la communauté, certains groupes peuvent être assez organisés pour assumer des activités économiques, de petits investissements, des activités d'intérêts collectifs et défendre les intérêts de leurs membres. Il peut aussi s'agir d'un groupe d'ouvriers locaux ou de tâcherons, capables d'assurer un entretien courant ou la réalisation d'infrastructures peu complexes ou d'un groupe associatif se chargeant d'un service lié à l'assainissement ou l'environnement. Ces groupements doivent être issus de la communauté, étant d'une part soumis au contrôle social et d'autre part bénéficiaires directs ou indirects, donc intéressés à l'achèvement des travaux. Dans ce cas aussi, il s'agira de clairement définir, éventuellement par contrat, leurs relations avec l'OCB ou le Comité de quartier.

- **Des individus de la communauté.** Pour les petits travaux, certaines prestations de service ou des entretiens courants spécifiques, la communauté peut faire appel à un individu, habitant le quartier ou le village, et ayant prouvé ses qualifications. Il peut être directement désigné par le Comité ou, pour des travaux, être identifié par appel d'offre restreint et simplifié.

- **Une entreprise privée.** Les travaux ou services plus complexes peuvent être confiés à une entreprise (PME). La PME peut être recrutée par l'autorité contractante (municipalité, agence de développement) ou par le comité de Développement ou de gestion, en accord avec l'autorité. Le choix des entreprises privées doit respecter les principes de la libre concurrence (appel d'offre) et être totalement transparent entre les acteurs concernés. Le Comité peut également signer des accords avec l'entreprise privée, sur les conditions de recrutement de la main-d'œuvre, par exemple.

2.2.4. Le bailleur de fonds

Le bailleur assure les fonds nécessaires aux travaux ou aux services, et initie la procédure contractuelle, y compris son agrément auprès de l'autorité contractante, s'il y a lieu. Il est fortement recommandé de prévoir des fonds suffisants pour assurer la prise en charge d'une assistance technique externe, d'un programme de formation communautaire et d'un mécanisme de suivi à moyen terme. L'assistance financière devra être dans tous les cas dégressive, pour être remplacée par des circuits financiers internes et autonomes (stratégie de retrait). Le bailleur (ou les co-bailleurs) peut être une autorité locale, une agence de développement nationale ou internationale, une association ou ONG ou les bénéficiaires eux-mêmes. Ce dernier cas sera notamment d'application lors de services rétribués, pour l'entretien des équipements communautaires, par exemple.

2.2.5. Les fournisseurs d'appui technique

L'appui technique assiste la communauté à s'organiser formellement et à définir ses besoins prioritaires. Dans la procédure contractuelle, il facilitera les contacts avec les partenaires et les bailleurs potentiels ainsi que le développement de partenariats. Il sera aussi souvent sollicité dans la préparation des plannings et des projets, en coopération étroite avec les communautés et leurs représentants. Il organisera également des programmes de formation en fonction des besoins exprimés par la communauté et ses partenaires. L'intervention de l'assistance technique dépendra des capacités et de l'expérience de l'autorité contractante et des groupements à négocier, élaborer et gérer un contrat communautaire. Son rôle peut parfois être essentiel. Il est donc important d'évaluer préalablement les capacités des partenaires.

L'appui technique ou les formations dont bénéficieront les partenaires comme support à l'exécution du contrat pourront y être explicitement indiqués. Enfin, le conseil et l'assistance à la mise en place de mécanismes de fonctionnement durables et de procédures d'entretien constituent une contribution importante de l'appui technique. Le retrait de cet appui doit être progressif, et suffisamment long pour assurer une réelle capacité de prise en charge des processus par la communauté ou l'autorité contractante, et ne pas créer un sentiment « d'abandon » par les partenaires externes.

Les fournisseurs de cet appui peuvent être des agences de développement, des ONG, des départements techniques de l'Etat ou des bureaux d'études privés. Des OCB expérimentées peuvent également apporter leur appui à d'autres communautés dans le cadre d'échanges.

Le tableau 2 reprend les 5 acteurs clé du processus contractuel, leurs principales responsabilités et les structures pouvant assurer les différents rôles. Une même structure peut assurer plusieurs rôles à la fois.

Tableau 2 : les 5 principales fonctions dans un contrat communautaire

Fonctions	responsabilités	Structures possibles
L'Autorité contractante (Maître de l'ouvrage ou Maître d'ouvrage délégué)	✔ préparation des documents contractuels ✔ concertation et élaboration des contrats ✔ coordination avec les partenaires externes ✔ contrôle de la conformité et de l'exécution de l'objet du contrat ✔ approbation des travaux et autorisations de payements	• Municipalités • Autorités locales • Département technique • Agence locale de développement • ONG, associations communautaires
L'exécutant	✔ Exécution de l'objet du contrat : réalisation travaux, prestation de service, entretien, etc.	• Comité de gestion ou de construction • Groupement d'intérêt économique ou association • Individus de la communauté • Entreprise privée
Le bénéficiaire (groupements de base)	✔ définition des priorités et développement d'activités ✔ mobilisation et gestion des conflits internes ✔ participation à la conception et au planning ✔ collecte des contributions communautaires ✔ gestion de la main-d'œuvre locale et respect des normes de travail ✔ contrôle et suivi des opérations ou travaux ✔ organisation et contrôle de la gestion et l'entretien des équipements et services	• Comités de Développement ou de quartier, GIE • Associations socioprofessionnelles
Le bailleur de fonds	✔ fournit les fonds à l'autorité contractante ou à l'exécutant directement ✔ finance l'assistance technique, la formation et le suivi, s'il y a lieu	• Municipalité • Autorité locale ou Etat • Agence de développement • Association ou ONG • Bénéficiaires
Le fournisseur d'appui technique (y compris la maîtrise d'œuvre)	✔ assistance à l'organisation communautaire et au choix des priorités ✔ préparation concertée des plans de travail et des projets techniques ✔ contacts avec les partenaires et bailleurs ✔ appui à la préparation et la gestion des contrats ✔ contrôle et suivi des travaux ✔ programmes de formation ✔ procédures de fonctionnement et d'entretien	• Départements techniques, centraux ou locaux • Municipalités • Agences de développement • ONG et organisations de base • Bureaux d'études ou consultants privés

2.3. L'expérience du PRICUR, Lomé et Tsévié – Togo

Le projet de réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines (PRICUR) se développa sur 2 sites différents : un quartier de l'agglomération de Lomé (Nukafu) de 16.000 habitants et une ville secondaire, Tsévié, comptant 35.000 habitants. Les besoins prioritaires, identifiés par les populations et les mairies, concernaient l'assainissement (drainage, ordures ménagères), la réhabilitation des marchés, et la remise en état des petits équipements, tels les bornes fontaines ou les latrines. En dehors des travaux, de la création d'emplois et de l'approche communautaire, les objectifs du projet ciblaient l'appui au secteur privé (PME, BE) et le renforcement des capacités de la municipalité de Tsévié. Les principaux travaux furent donc mis en œuvre par des PME, selon les principes HIMO. Ce projet pilote s'exécuta de mai 99 à décembre 01. Furent réhabilités ou construits les 2 marchés, 400m de voirie pavée, 750ml de drains et dalots, une vingtaine de bornes fontaine, 6 blocs de latrines, 3 dépotoirs d'ordures, ainsi que l'organisation et l'équipement de 6 associations de collecte d'ordures. En terme de contrat communautaire, ce qu'il s'agit de retenir dans cette expérience est moins la mise en œuvre des travaux, que les mécanismes mis en place avec les communautés pour assurer la gestion et l'entretien de ces différents équipements. Les principaux acteurs impliqués furent :

Bailleurs de fonds :	PNUD / Association des vendeuses des marchés / municipalité (personnel, locaux) / EPAM
Autorités contractantes :	Municipalités / comités / associations
Exécutants :	OCB / gestionnaires ou entreprises privées
Bénéficiaires :	populations de Nukafu et de Tsévié
Assistance technique :	BIT / CNUEH / VNU / municipalités / bureaux d'étude et consultants privés

La situation était sensiblement différente entre le quartier urbain de Nukafu, où existait déjà un Comité de Développement actif et reconnu, et la ville secondaire de Tsévié, où la commune restait le premier interlocuteur du projet. Dans ce cas, le projet aida les populations à s'organiser et à mettre en place des comités représentatifs. Il appuya également l'organisation et la reconnaissance légale d'associations socioprofessionnelles, telles que les femmes des marchés ou les jeunes collecteurs d'ordures. Ces groupements furent étroitement associés à la conception, la mise en œuvre, la réception et l'organisation des infrastructures et services les concernant. Les associations (femmes, jeunes) participèrent aux investissements, construction ou équipements.

Chaque service ou équipement fit l'objet d'un contrat ou d'une convention, négociée avec la municipalité, le comité de quartier ou une autre structure externe, afin de mettre en place des mécanismes de gestion aussi autonomes et contrôlables localement que possible. Les montages varieront en fonction des acteurs en présence et du contexte. Les principaux exemples sont les suivants :

- **Marchés** : La formule fut très différente entre les 2 sites. A Nukafu, l'association des vendeuses signa une convention avec la mairie, maître d'ouvrage, et la structure

responsable de la gestion des marchés de la ville (EPAM). L'association s'engage à assurer l'entretien courant et la gestion des installations contre rétribution mensuelle de l'EPAM. Cette dernière collecte par ailleurs les taxes de marché[12]. L'association sous-traite à un groupement de jeunes le nettoyage quotidien. Les cotisations de ses membres lui permettent également de passer des petits contrats de travaux à des tâcherons locaux, avec un appui technique extérieur. A Tsévié, la commune avait d'énormes difficultés à organiser et contrôler le recouvrement des taxes. Le projet incita à privatiser cette gestion, en établissant un contrat entre la mairie et un fermier, choisi sur appel d'offre, permettant de décharger les services communaux tout en leur assurant un revenu mensuel fixe. Ces engagements sont supervisés par un Comité de gestion, établi par arrêté municipal, dans lequel sont également représentés le Comité de Développement et les vendeuses du marché. Celles-ci ont donc un droit d'intervention en cas de conflit avec le fermier privé.

- **Collecte ordures ménagères** : celle-ci est assurée par des associations de jeunes du quartier. L'équipement de base, partiellement fourni par le projet, est confié au Comité de Développement, qui signe un contrat de prestations avec les associations. Ce principe permet un contrôle direct du Comité sur les prestations, mais aussi son appui en cas de conflits. Les rapports entre les associations et leurs « clients » sont également contractualisés. Les jeunes gèrent directement leur budget, mais avec un droit de regard et de contrôle du Comité.

- **Bornes fontaines et latrines** : leur gestion et entretien sont confiés à des prestataires privés, sous contrat avec la commune (Tsévié) ou avec le Comité de Développement (Nukafu). Dans ce dernier cas, c'est donc le Comité qui est responsable du bon fonctionnement de l'équipement aux yeux des utilisateurs et qui doit résoudre les éventuelles défaillances[13]. Par ailleurs, il encaisse les bénéfices, qui permettent de financer une petite équipe d'ouvriers chargée de l'entretien des ouvrages d'assainissement du quartier. Au niveau du marché, la gestion des latrines et de la borne est confiée à l'association des vendeuses, qui recrute des gestionnaires, assure l'entretien, et récupère les bénéfices pour des activités d'animation et de formation au niveau des femmes du marché.

---

[12] *En cas de non-respect des engagements, les femmes ont toujours l'ultime recours de suspendre le payement des taxes, dont la recette est plus élevée que la rétribution de l'EPAM.*

[13] *au lieu d'une inaccessible mairie ou régie des eaux…*

La mise en place de ces mécanismes a, bien entendu, nécessité au départ un appui important du projet et des agents municipaux associés. De nombreuses formations communautaires furent organisées, sur des thèmes identifiés avec les bénéficiaires et traitant aussi bien d'aspects techniques, organisationnels, de gestion, que de sujets plus ciblés, tels le marketing, la salubrité, l'entreprenariat ou l'accès à de nouveaux micro-financements auprès d'autres partenaires.

Points forts des accords contractuels :

- Les circuits financiers devant assurer l'entretien et le fonctionnement des équipements se basent sur des taxes existantes ou des services rendus, assurant une meilleure viabilité des mécanismes à long terme.

- La formalisation systématique des engagements et relations, clarifiant les responsabilités, a renforcé la confiance en soi de groupes-cible tels que les femmes des marchés. Leur appropriation des équipements et le lancement de nouvelles initiatives, hors projet, en est la meilleure preuve.

- Le Comité de Développement joue son rôle d'intermédiaire entre le quartier et les institutions, impliqué dans toutes les actions du projet. Il est aussi le garant d'une certaine solidarité entre les groupes et du bon fonctionnement des différents services pour les utilisateurs. Il est important qu'il bénéficie aussi de certains profits, pour entrer dans ses frais. Le bénévolat n'est pas une solution viable à long terme.

- La principale Autorité contractante reste la municipalité, maître d'ouvrage des équipements. Toutefois son intervention peut être très variable, en fonction de sa proximité du citoyen, plus importante dans une petite ville que dans une grande agglomération. Dans ce dernier cas, le relais doit pouvoir être assuré par des Comités représentatifs compétents et efficaces. Le système contractuel doit être assez souple pour s'adapter à toutes les situations.

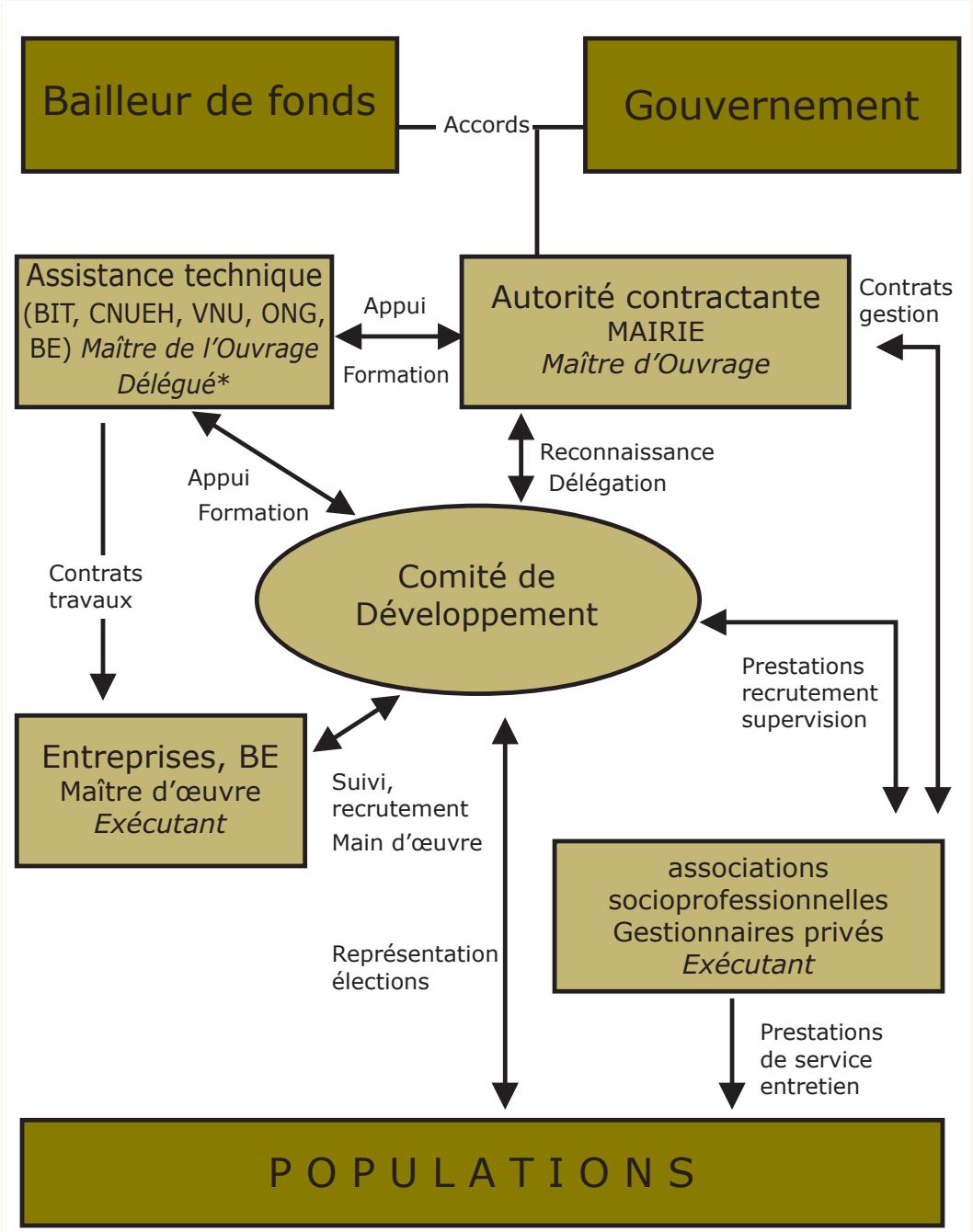
- Les travaux furent exécutés par entreprises privées, mais les OCB ont été constamment impliquées dans les choix conceptuels et le suivi des travaux. Le recrutement des manœuvres locaux fit d'ailleurs l'objet de conventions signées entre le Comité de Développement et les entreprises. Ces engagements et cette présence du Comité contribuèrent à l'appropriation des ouvrages par la communauté, mais aussi à établir de saines relations entre les intervenants privés (PME, BE) et les représentants des populations.

- Les formations communautaires furent menées en salle et sur le terrain. A ce niveau, les formateurs organisèrent plusieurs visites d'échanges, avec d'autres villes, quartiers ou associations. Cette pratique est particulièrement enrichissante et permet de tisser des liens non négligeables en terme de renforcement et de reconnaissance de certains groupes communautaires par rapport aux autorités. Ce fut notamment le cas des femmes des marchés.

Le montage institutionnel d'une opération doit être adapté à son cadre d'exécution, tenant compte des potentialités locales et de l'échelle d'intervention (quartier, ville, village). Dans le PRICUR, les schémas seront différents selon qu'il s'agit du quartier Nukafu ou de la ville secondaire de Tsévié.

Figure 1a

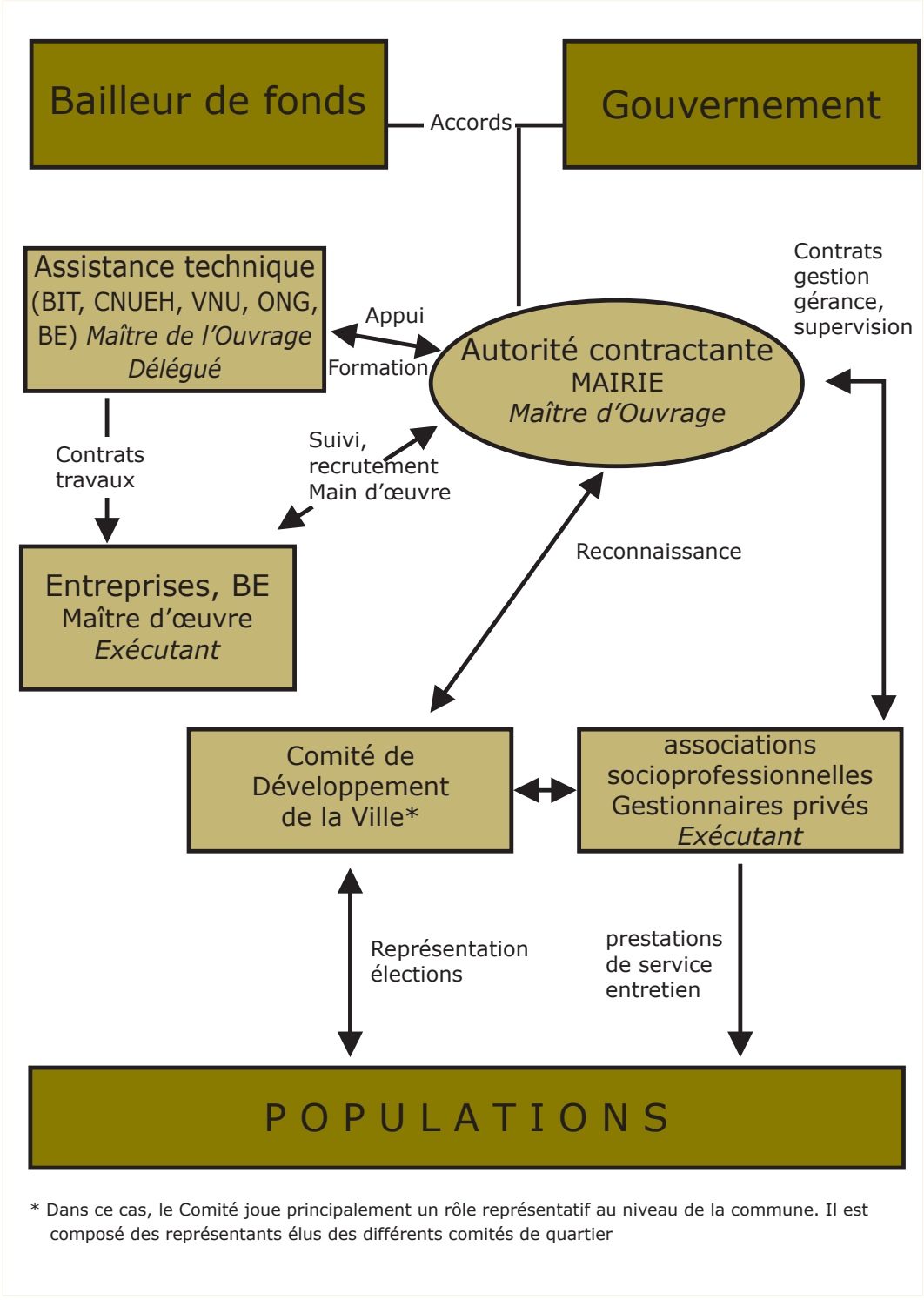
Montage institutionnel du PRICUR quartier de Nukafu



* Au cours de la phase pilote, la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée a été assurée par l'équipe du projet, notamment pour les travaux d'infrastructure. L'objectif est que cette MOD soit progressivement assurée par le Comité de Développement, par exemple pour l'entretien et les services.

Figure 1b

Montage institutionnel du PRICUR – Ville de Tsévié



* Dans ce cas, le Comité joue principalement un rôle représentatif au niveau de la commune. Il est composé des représentants élus des différents comités de quartier

2.4. L'expérience d'Hanna Nassif –Tanzanie[14]

Le quartier d'Hanna Nassif est situé dans la banlieue de Dar es Salaam, peuplé d'environ 19.000 habitants. Ceux-ci ont tenté durant plusieurs années d'inciter le Gouvernement à améliorer leurs conditions de vie. La première priorité était la lutte contre les inondations par la construction de canaux de drainage. Plusieurs projets restèrent sans suite par manque de fonds et devant la nécessité de démolir de nombreux logements. Un projet fut formulé par le BIT au début des années 90, basé sur l'implication des populations et l'approche HIMO. Un Comité de Développement fut mis en place en 1993, et les travaux commencèrent en mars 94, pour se terminer en août 96. Furent réalisés : 600m de drain primaire, 1.500m de drain secondaire, 1.000m de voirie, ainsi que 2 exutoires, des piétonniers et 10 caniveaux carrossables.

LES INONDATIONS AFFECTENT NOTRE COMMUNAUTE, NOUS VOULONS CONSTRUIRE ET ENTRETENER LES DRAINAGES
CELA ET POSSIBLE VOUS POUVEZ TRAVAILLER AVEC LA MOIREE ET UTILIZER MAIN-D'ŒVRE LOCALE

[14] *Le projet a entamé une seconde phase en 1997, poursuivant les travaux dans le quartier sur base de contrats communautaires (drainage, routes, adduction d'eau, collecte d'ordures).*

Tous les travaux firent l'objet de contrats communautaires. Les acteurs impliqués furent :

Bailleurs de fonds :	PNUD / Fondation Ford / FED
Autorités contractantes :	Municipalité et Comité de Développement (CDC)
Entrepreneur :	Comité de Construction (sous-comité de CDC)
Bénéficiaires :	Population de Hanna Nassif
Assistance technique :	BIT, CNUEH, VNU, Municipalité, Institut Ardhi, consultants indépendants.

Les fonds, issus d'accords séparés avec le FED et la Fondation Ford, furent transférés sur un compte commun de la Mairie et du Comité de Développement. Le Comité de construction participa à la préparation du contrat avec l'ingénieur municipal, ainsi les termes du contrat furent parfaitement clairs pour la communauté avant d'aborder les aspects financiers. Le contrat fut signé entre le Comité de Développement et la Mairie, permettant le transfert des fonds sur le compte du Comité.

Le CDC identifia les priorités et les projets, approuva les plans d'exécution, avec l'appui de l'assistance technique, avant de signer le contrat d'exécution avec le Comité de construction. Ce-dernier, avec l'assistance technique, fut entièrement responsable des travaux : contrôle des fournitures, organisation de la main-d'œuvre, gestion du chantier, contrôle de qualité. La gestion du contrat, sur le plan légal, la comptabilité et la participation de la communauté reçurent également l'appui de l'assistance technique.

L'assistance technique était fournie par différents accords : d'une part, un accord entre le PNUD et la municipalité pour l'assistance BIT, CNUEH et VNU, et d'autre part des consultants privés (auditeur, juriste) engagés par le Comité de Développement.

Points forts des accords contractuels :

- Le Comité de Développement, représentant les populations, joue un rôle central dans la conception et l'organisation des travaux. Il est redevable à la fois au bailleur et à la communauté. Il détermine l'emplacement des travaux, les tracés, les modes d'exécution (communautaire ou privé), choix des ouvriers, payements, fourniture des matériaux. Compte tenu de son manque d'expérience, il bénéficie d'une assistance technique importante, en conseil et formation.

- En tant qu'Autorité contractante (Maître d'ouvrage), la municipalité est complètement intégrée au processus, devant aussi approuver le contrat. Elle seconde également l'équipe d'assistance technique.

- Contrairement à une situation classique, l'assistance technique se limite à un rôle de conseiller et a peu de contrôle sur les fonds d'investissement (matériaux et main-d'œuvre). La confiance des Comités envers l'assistance est donc très importante et cette dernière doit être capable d'expliquer les différentes options et leurs conséquences. Par exemple, faire comprendre qu'un niveau de salaire élevé réduit l'importance des travaux possibles dans un budget donné.

- Le Comité est à la fois le représentant des populations et impliqué comme Autorité contractante, sous-traitant les travaux au Comité de construction. Ce double rôle peut être difficile à tenir.

- Le Comité de construction, chargé des travaux, est à la fois exécutant et bénéficiaire. Il a donc intérêt à fournir des prestations de qualité, mais le CDC peut aussi être appelé à refuser des travaux réalisés par leurs collègues si la qualité n'est pas satisfaisante.

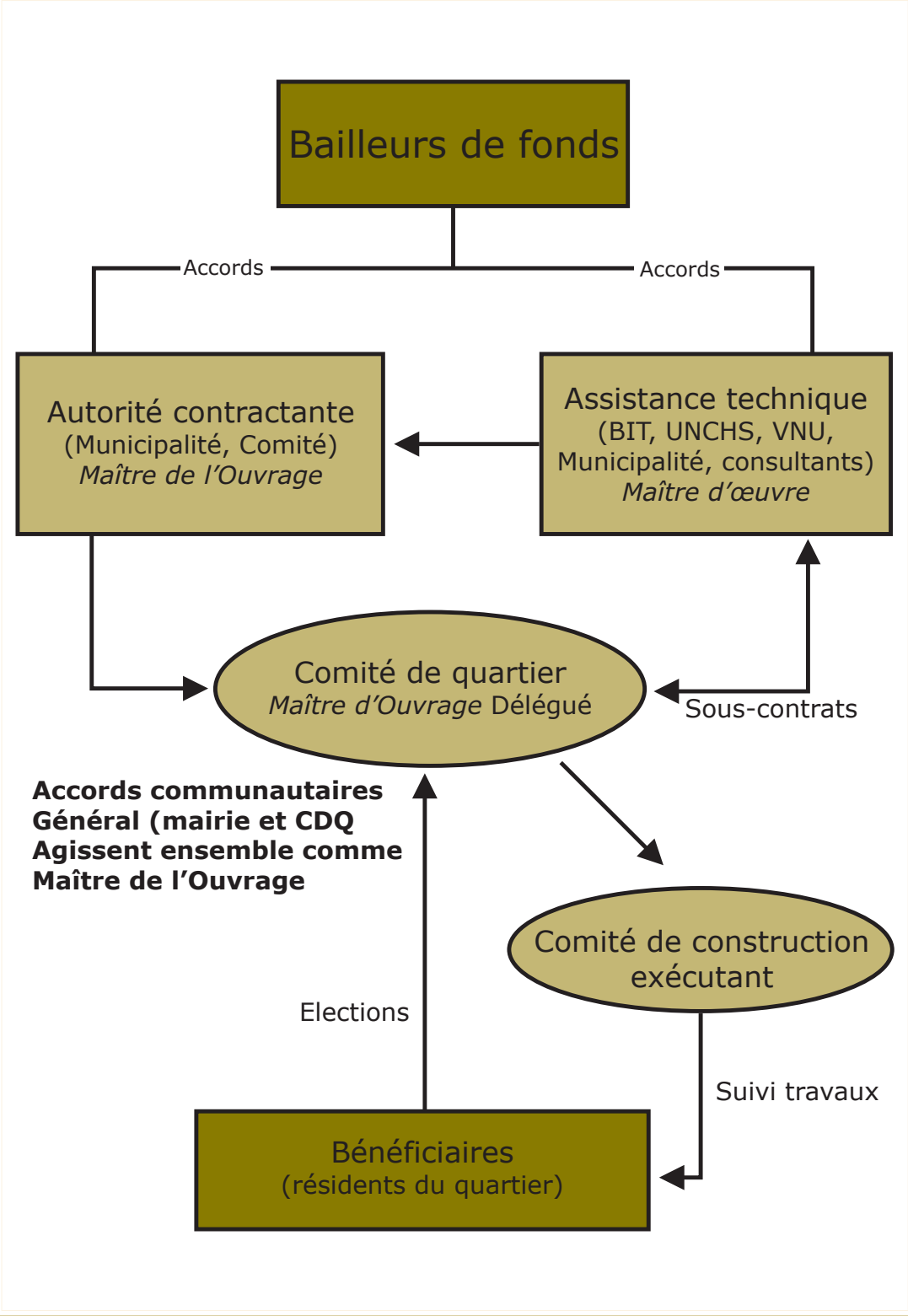
- Les travaux furent plus longs que prévu, mais respectèrent le budget initial. Le système de drainage fonctionne bien, même si la qualité du travail, surtout pour les finitions, n'a pas le niveau pouvant être exigé d'un entrepreneur privé. Le système d'entretien se met en place grâce aux taxes de voirie collectées par le Comité. Un manuel d'entretien a été préparé[15] et le CDC poursuit ses actions, telle que la formation de groupe de collecte d'ordures ménagères.

- Les équipements sont gérés par la communauté, mais le projet a réduit, autant que possible, la fourniture de nouveaux équipements car la communauté avait des difficultés d'utilisation et d'entretien. A Hanna Nassif, seule une bétonnière a été fournie, le reste fut loué par le CDC au secteur privé, en fonction des besoins.

[15] *Maintenance Manual Hanna Nassif, ILO ASIST, Pal Saetrum et. All., 1997*

Figure 2

Montage institutionnel du projet Hanna Nassif



2.5. L'expérience de Kalerwe – Ouganda

Kalerwe est un quartier irrégulier de Kampala où un réseau de drainage inapproprié était la cause d'inondations régulières, provoquant une insalubrité importante suite au débordement des fosses septiques et au mélange des eaux et des déchets non collectés. Le drain principal et 4 drains secondaires, non fonctionnels, étaient transformés en dépotoirs sauvages, entraînant la prolifération des moustiques et l'augmentation des risques d'épidémies.

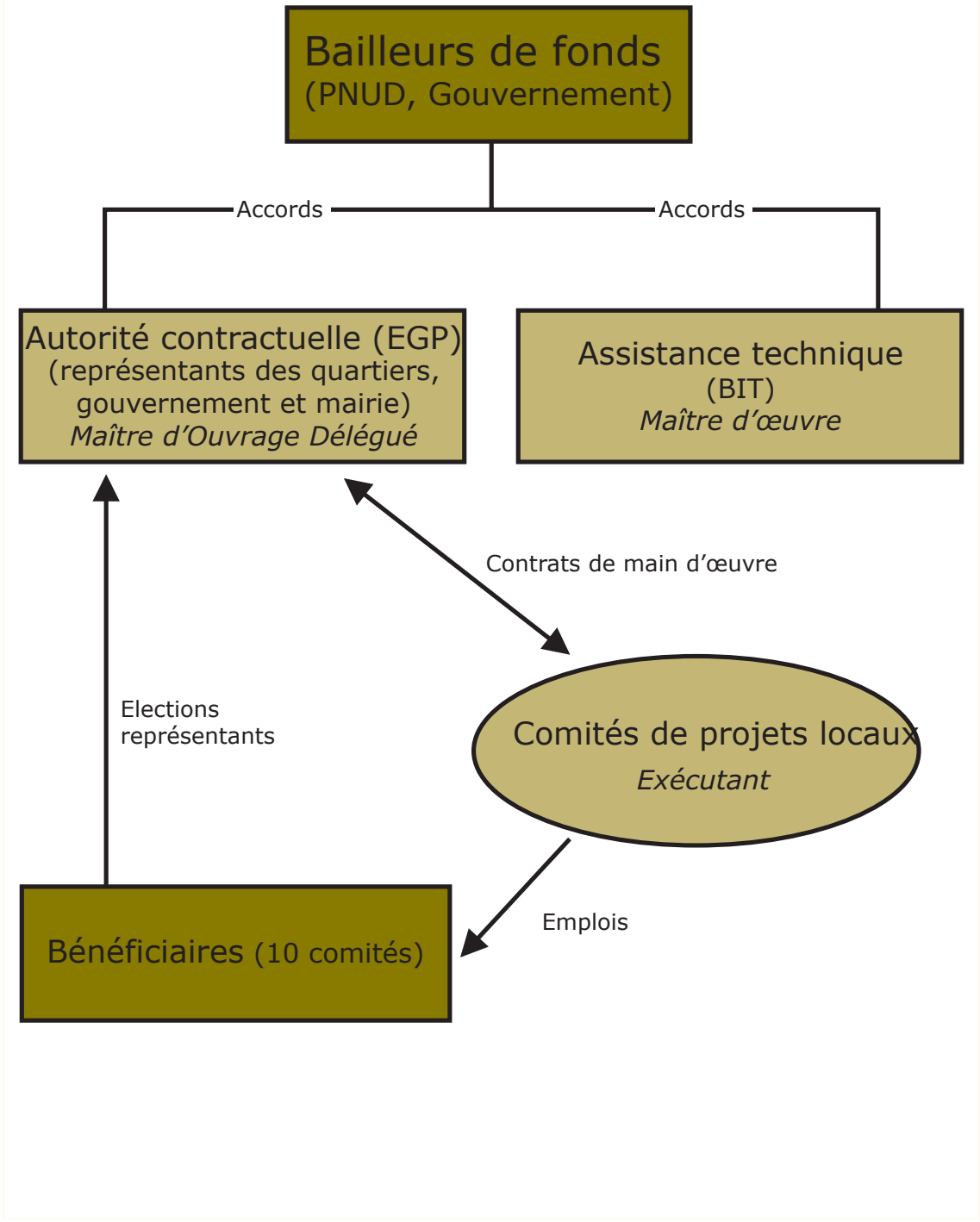
La municipalité et le Comité des habitants étaient conscients qu'un nouveau drain principal devait être réalisé. Etant donné le fort taux de chômage et la nécessité de traverser des zones d'habitat densément bâties, ils optèrent pour une mise œuvre basée sur l'approche HIMO et les contrats communautaires. Le projet fut exécuté entre avril 93 et mars 94, et par la suite sa gestion fut confiée à la communauté. Les principaux acteurs furent :

Bailleurs :	PNUD, Gouvernement, Municipalité (équipe, locaux) et habitants (main-d'œuvre)
Autorité contractante :	Equipe de gestion du projet (EGP) composée de représentants des communautés, de techniciens de l'Unité HIMO du Ministère de l'économie, et secondée par des Départements techniques et la municipalité de Kampala.
Exécutant :	Comités de projets locaux (CPL)
Bénéficiaires :	les habitants de Kalerwe
Assistance technique :	BIT

La principale différence avec l'expérience d'Hanna Nassif, est que les fonds ne transitent pas par l'équipe de projet (EGP), représentant les populations, et qu'elle n'exerce pas un contrôle total. L'EGP signe des contrats avec les Comités Locaux, représentants des sous-quartiers, en fonction du tracé du drain à construire. Ces contrats ne concernent que la main-d'œuvre, l'EGP fournissant les matériaux et les équipements. Les canaux secondaires furent cofinancés par les communautés (33% des coûts totaux), mais pas le drain principal, considéré comme travaux primaires.

Figure 3

Montage institutionnel du projet de Kalerwe



Points forts des accords contractuels :

- Même si la communauté est impliquée dans le planning et le tracé des travaux, elle n'en a pas le contrôle total. Le renforcement des capacités techniques de la communauté ne constitue pas une priorité. Les populations sont représentées à travers la structure administrative de l'Etat (Comités des habitants)
- Comme exécutant, la communauté n'intervient que dans la fourniture de main-d'œuvre (Comités Locaux). Ses tâches sont clairement séparées de celles de l'Autorité contractante (EGP)
- Les travaux furent réalisés correctement et efficacement (respect du planning et coûts moins élevés que prévus par les services techniques). Toutefois, l'entretien constitue un problème. Il devait être assuré par des contrats communautaires et financé par des fonds décentralisés de l'Etat. Ces fonds n'étaient pas disponibles à l'achèvement des travaux et un arrangement durable ne put être établi.

2.6. Programme de travaux communautaires HIMO (SECALINE) -Madagascar[16]

Le PTC / HIMO est intervenu dans les quartiers les plus défavorisés d'Antananarivo, régulièrement inondés, et rendus inaccessibles en saison des pluies. Ses principaux objectifs étaient la création d'emplois temporaires, la réhabilitation d'infrastructures et la sensibilisation des populations à l'entretien des canaux. La rémunération des ouvriers était basée sur le principe « Vivres contre travail ». Le projet réalisa, entre 1994 et 98, un certain nombre de canaux de drainage, de passerelles, de rues piétonnières et de ruelles, afin d'assainir les quartiers ciblés et d'en faciliter l'accès.

L'intervention du projet se base sur un protocole d'accord signé par les services de l'Etat concernés (maître d'ouvrage), la mairie, la préfecture, l'association des bénéficiaires et le projet. Les travaux prioritaires sont identifiés en concertation avec les associations, les autorités et le projet. Les principaux acteurs étaient :

Bailleurs :	IDA / PAM / populations
Autorité contractante :	Services provinciaux / mairie / association de quartier / projet
Exécutant :	Comité de gestion
Bénéficiaires :	populations des quartiers, main-d'œuvre
Assistance technique :	BIT

Le protocole d'accord désigne clairement l'association de quartier comme la principale structure responsable de la mise en œuvre des travaux, en tant que maître d'ouvrage délégué. En dehors des tâches de mobilisation, de sensibilisation ou de contrôle et suivi des travaux, elle est chargée de mettre en place un Comité de gestion ainsi qu'un Fonds

[16] *Projet MAG/94/001/IDA, rapport final, rapports d'avancement 1997, 1998*

spécial pour assurer l'entretien des infrastructures, alimenté par les cotisations des habitants. Les membres des Comités de gestion sont élus en assemblée générale et sont responsables de l'exécution des travaux, de leur réception et de leur entretien. Le projet accorde une subvention dégressive, pour appuyer le démarrage des activités. 61 Comités ont été mis en place, mais seulement un tiers d'entre eux fonctionnaient correctement et de façon autonome à la fin de 98.

Dans l'ensemble, le projet a atteint ses objectifs, notamment en terme de création d'emploi et d'appui aux plus déshérités, particulièrement les femmes. Toutefois, il s'est développé dans un contexte difficile, tant politique que relationnel, avant décentralisation et donc dépendant de services de l'Etat peu motivés et peu sensibilisés à l'approche communautaire, ou objet de convoitises de la part de certaines agences ou du secteur privé. Cette expérience prouve notamment l'importance du contexte décentralisé, et plaide en faveur d'une approche progressive, au départ modeste et démonstrative, lorsqu'il s'agit de faire adopter de nouvelles méthodes de mise en œuvre.

Points forts des accords contractuels :

- Les associations de quartier sont clairement définies comme étant le principal responsable de la mobilisation, l'exécution et le contrôle des travaux, premier bénéficiaire de l'appui technique.

- Le rôle et les responsabilités des autres institutions sont moins clairs, en terme de coordination, de suivi et d'appui. Peu de relations directes au départ entre les responsables communautaires et les autorités centrales. Cette situation a évolué favorablement avec le processus de décentralisation et le retrait progressif du projet. Dans le nouveau contexte institutionnel, la coordination et la formation au niveau des communes doivent être renforcées.

- Le contrat prévoit le versement de cotisations par les populations pour financer l'entretien ou l'apport de matériaux, gérés par le comité de gestion. Les montants furent adoptés en Assemblée Générale, mais la collecte pose d'importants problèmes. Une solution a consisté à motiver financièrement les collecteurs.

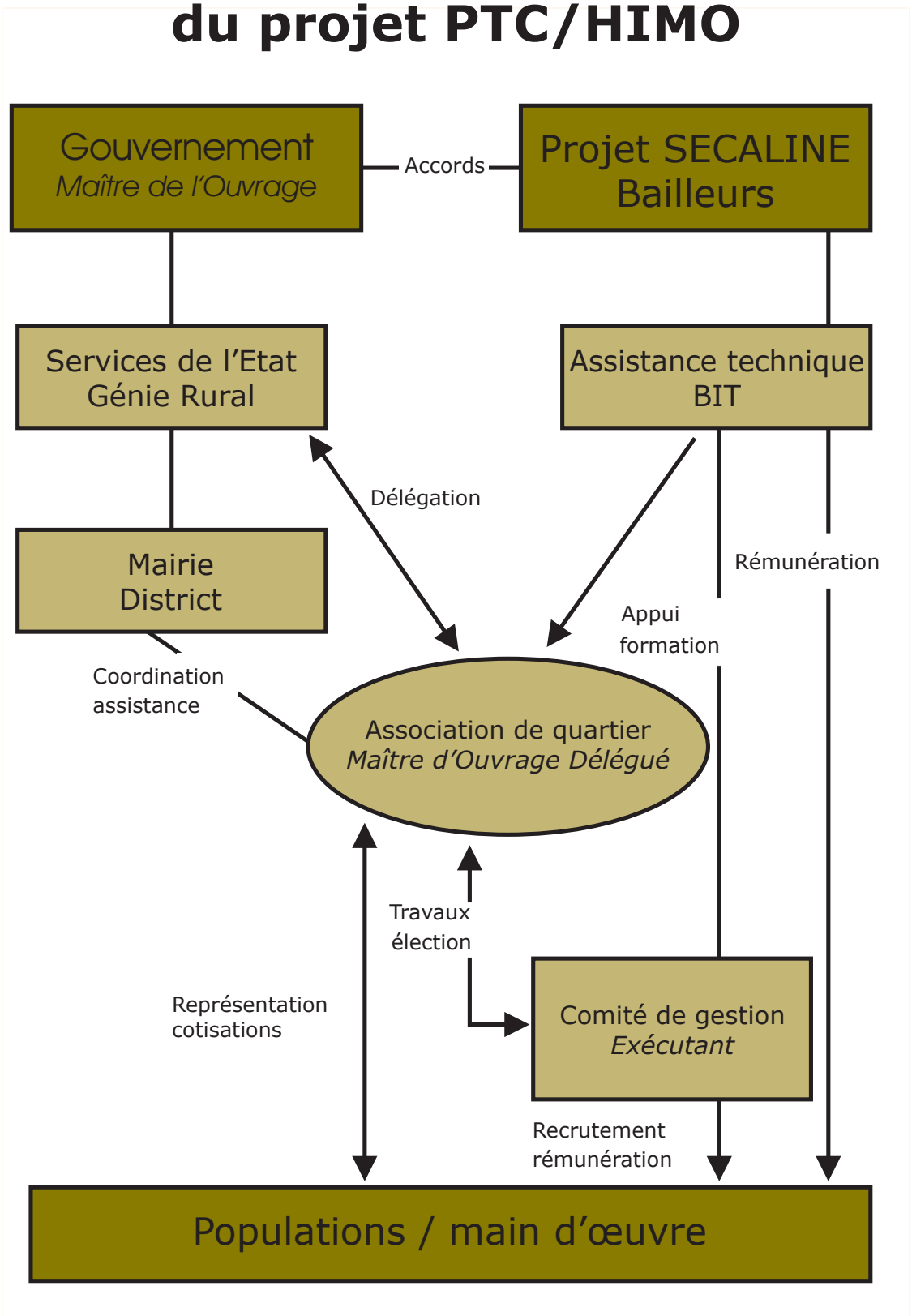
- La formation des membres des Comités fut insuffisante et tardive, pourtant le projet a prouvé l'importance de leurs aptitudes, aussi bien techniques que sociales, pour assurer leur rôle central.

2.7. Le programme d'emplois communautaires – Afrique de Sud

L'ONG IDT (Independent Development Trust) assista les communautés, avec ces animateurs de terrain, à préparer des propositions de projet à lui soumettre. Un contrat est signé entre l'ONG et le Comité Communautaire pour réaliser le projet, permettant d'avancer les fonds au Comité. L'accord prévoit le financement d'appui technique et de formations. Le Comité passe directement des contrats avec les formateurs et l'assistance technique issue du secteur privé (Ingénieurs, architectes, etc.). Le renforcement de la communauté constitue un objectif majeur du programme.

Figure 4

Montage institutionnel du projet PTC/HIMO



Les principaux acteurs furent les suivants :

Bailleurs :	Le gouvernement, à travers le Programme National des Travaux Publics
Autorité contractante :	ONG (Independent Development Trust)
Exécutant :	Comités communautaires
Bénéficiaires :	Communautés
Assistance technique :	Consultants privés, Département des Travaux Publics, formateurs

L'assistance technique a apporté son appui au Comité pour la préparation des contrats, leur gestion, sur le plan légal et comptable, ainsi qu'au niveau des procédures. Au cas où certains travaux nécessitaient des compétences particulières, ne pouvant être assurées par une formation rapide, le Comité sous-contractait la tâche à un entrepreneur privé.

Points forts des accords contractuels :

- Le Comité communautaire a joué un rôle central comme représentant des populations, mais aussi comme entrepreneur des travaux. Il doit rendre compte aussi bien à l'Autorité contractante (ONG) qu'à la communauté sur les travaux réalisés. Au-delà des accords signés avec l'IDT, le Comité a encore le choix sur les modalités de mise en œuvre (communautaire ou privée), choix et payement des ouvriers, fourniture des matériaux, etc.

- Les animateurs de l'IDT avaient un rôle essentiel, comme représentants de l'autorité contractante et appui à la communauté.

- L'assistance était recrutée par le Comité ou fournie par les Départements ministériels. Dans certains cas, les relations furent excellentes, dans d'autres des difficultés apparurent à cause du faible niveau d'assistance technique ou de la réticence des communautés à payer les prestations fournies.

La qualité technique des réalisations du programme est supérieure à de nombreux programmes de travaux communautaires. La durabilité et les procédures d'entretien n'ont pas encore été testées, compte tenu de l'achèvement récent des ouvrages.

2.8. Projet de restructuration de l'habitat spontané – Sénégal

Il s'agit d'un projet de restructuration et de régularisation foncière de quartiers irréguliers, dont l'assistance technique est financée par la GTZ. Le projet était basé au niveau central (Direction de l'Urbanisme, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat). Contrairement aux exemples précédents, l'objet principal des contrats communautaires n'est pas la réalisation ou la gestion d'infrastructures et de services urbains, mais la

délivrance de titres fonciers, contre payement par les bénéficiaires, notamment pour financer les équipements locaux.

Le projet a débuté en 1989 par une expérience pilote (7.000 habitants), pour intervenir, en 97 dans une dizaine de quartiers (environ 100.000 habitants). Le projet a été récemment transformé en une agence autonome, notamment pour clarifier ses nouvelles relations entre les communes (infrastructures, aménagements) et l'Etat (droits fonciers). Les principaux acteurs étaient, avant décentralisation, les suivants :

Bailleurs :	GTZ / Gouvernement / populations
Autorité contractante :	Ministère de l'Urbanisme / projet / GIE
Exécutant :	GIE
Bénéficiaires :	Ayants-droit à un titre foncier
Assistance technique :	GTZ, Direction de l'Urbanisme

Les étapes d'intervention sont les suivantes : (i) le projet sélectionne un quartier suite à une demande des populations, identifie les ayants-droits et répartit la zone en sous-quartiers avec l'appui des autorités traditionnelles. (ii) Les sous-quartiers élisent leurs représentants qui formeront le GIE, structure technique[17] et principal interlocuteur du projet et des institutions. (iii) Organisation d'un *atelier de planification* au cours duquel les membres du GIE identifient leurs priorités en terme d'infrastructures, en tenant compte de leur capacité financière à les prendre en charge. En effet, le coût des infrastructures tertiaires est inclus dans le prix des terrains à payer pour être régularisé. Un dialogue va donc s'instaurer entre le GIE et les techniciens, non seulement sur la nature de l'équipement mais aussi sur son type et ses caractéristiques, afin d'aboutir au meilleur rapport qualité / prix[18].(iv) Le résultat de l'atelier fait l'objet d'un protocole d'accord entre le GIE et l'Administration, dans lequel le premier s'engage à collecter le prix des parcelles, sur base du montant établi conjointement, et le second à réaliser les infrastructures prévues. (v) Sur base de ces accords, le GIE fait signer à chaque ayant-droit un Acte d'engagement, précisant le montant et les délais de payement. L'Administration s'engage à délivrer les Droits fonciers aux individus ayant soldé le prix de leur parcelle.

Points forts des accords contractuels :

- Les responsabilités contractuelles sont clairement définies entre les parties, et bien équilibrées. Si la collecte des fonds par le GIE n'est pas évidente, la procédure technique de régularisation par les services de l'Etat peut s'avérer aussi très complexe.

- La participation financière des bénéficiaires est bien établie au départ, et le choix des infrastructures est le fruit d'un équilibre négocié à tous les niveaux (quartier, sous-quartier, individu). Cette prise de conscience renforce les engagements lors

[17] *Le GIE ne représente qu'une partie de la population (ayants-droit à un titre foncier) et joue un rôle technique précis dans le cadre de la régularisation, pour éviter les amalgames avec les structures politiques traditionnelles.*

[18] *Une voirie, par exemple, peut être pavée ou latérisée, avec ou sans trottoirs, d'une largeur variable. Le système permet aussi de minimiser les éventuelles démolitions, très coûteuses.*

des travaux, tels que les négociations internes en cas de démolitions ou la prise en charge directe par les populations de travaux peu complexes.

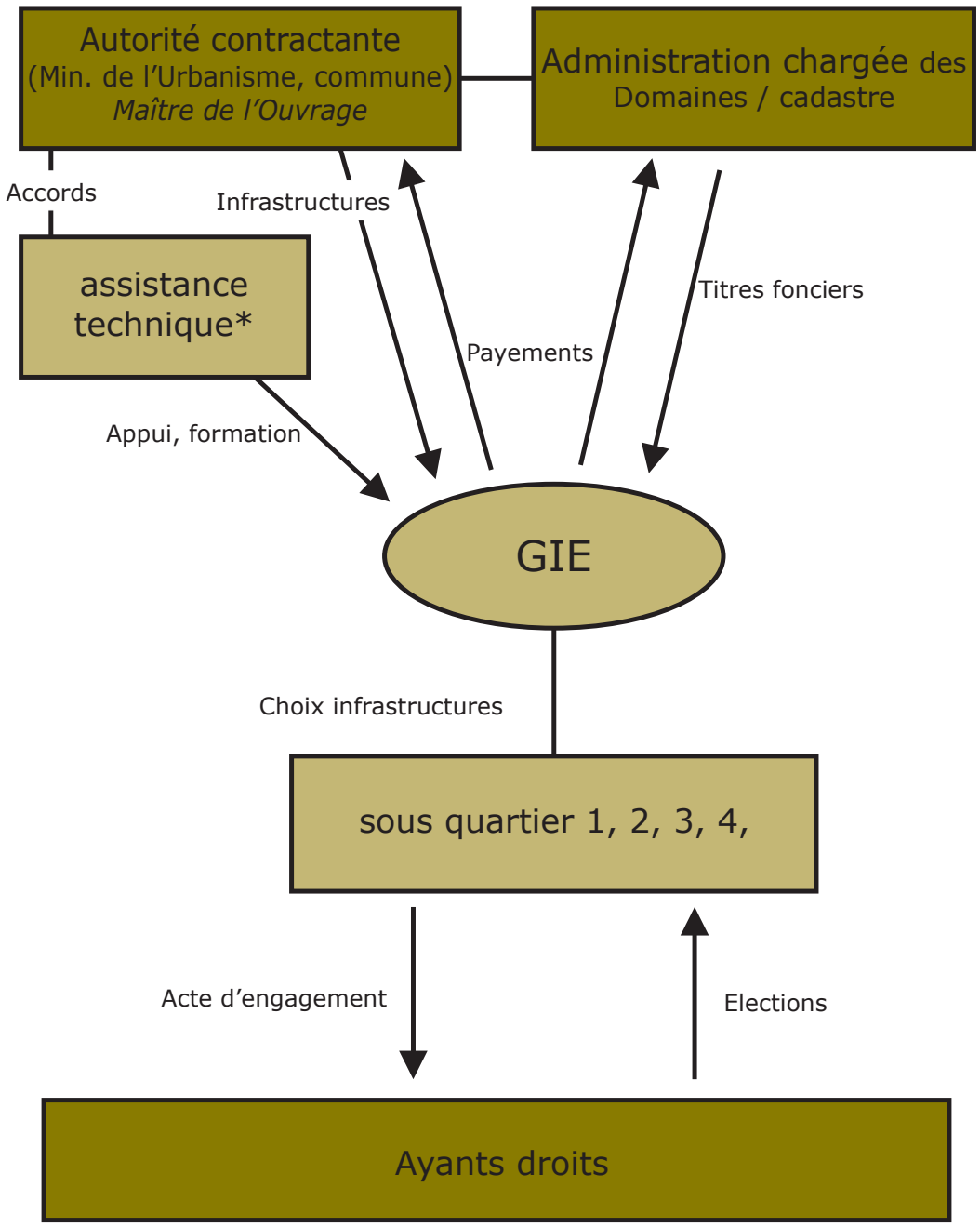
- Si la faisabilité technique est prise en compte dans les négociations, il est important que les techniciens soient autant que possible libérés de normes constructives ou urbanistiques trop contraignantes.

- Le double rôle du GIE est particulièrement délicat, étant à la fois représentant des populations, et collecteur du prix des parcelles pour les Autorités. Il devra, par exemple, faire pression sur ses membres pour qu'ils paient et, en même temps, négocier avec l'administration pour adoucir les conditions. Il a besoin pour ce faire d'une assistance, pour mener des campagnes de sensibilisation et de mobilisation. Une formation en gestion et comptabilité est aussi indispensable.

- Si la possibilité d'accéder à la propriété foncière constitue une motivation importante dans les quartiers irréguliers, le recouvrement des coûts n'en est pas moins la tâche la plus complexe. En confier la responsabilité uniquement à une OCB, même reconnue, n'est pas suffisant. Celle-ci doit pouvoir être aidée par les Autorités pour faire appliquer les sanctions prévues dans les accords, sans se faire discréditer par ses propres membres.

Figure 5

Montage institutionnel du projet Habitat Spontané



* Le rôle de Maître d'Ouvrage Délégué est, dans ce cas, partagé entre le projet (transformé en agence autonome) pour ce qui concerne les travaux, et le GIE pour les opérations de régularisation foncière.

2.9. Projet d'adduction d'eau villageoise à Kpélé – Togo

Cette expérience, et les suivantes, a pour cadre le milieu rural. Le projet concerne l'adduction d'eau potable au niveau de 2 villages (Kpélé Agbanon et Agoté), dont les populations se sont organisées en un Bureau de Coordination (BCD) pour introduire une demande de financement à la Mission Française de Coopération. Le projet consiste à réaliser une prise d'eau, un réservoir, un petit réseau et 16 bornes fontaines. Le BCD joue le rôle de maître d'ouvrage, appuyé par une ONG pour les aspects sociaux et de 2 bureaux d'études pour le suivi (maître d'œuvre) et le contrôle des travaux. Les contrats avec ses 3 partenaires sont signés par l'OCB, avec l'approbation du bailleur. Ce dernier finance surtout la fourniture des matériaux et les prestations privées, les populations participant pour 30% du budget, principalement sous forme de main-d'œuvre et matériaux locaux. Les principaux intervenants étaient les suivants :

Bailleurs :	MCAC / populations
Autorité contractante :	BCD (groupement villageois)
Exécutant :	Comité de gestion / collectifs de tâcherons et manœuvres
Bénéficiaires :	Habitants des villages
Assistance technique :	ONG / bureaux d'études

Les fonds sont versés, par tranches en fonction de l'avancement des travaux, sur un compte cogéré par le BCD et l'ONG chargée de l'appui social. Le bureau de contrôle vérifie les budgets et les engagements pour le bailleur. Les études et l'implantation des travaux sont assurés par le bureau assurant la maîtrise d'œuvre. Celui-ci fournit également le personnel d'encadrement et spécialisé. La main-d'œuvre, qualifiée ou non, est mobilisée par le BCD, qui est également chargé d'approvisionner le chantier en matériaux locaux.

Le fonctionnement et l'entretien des équipements sont assuré par un Comité de gestion, mis en place par le BCD, et financé par des cotisations des utilisateurs. Un contrat de gestion est signé entre le Comité et le BCD, et les agents (gestionnaires, agents d'entretien) bénéficient d'une formation. Ces formations sont assurées par l'ONG, et abordent aussi des sujets tels que les premiers soins, l'hygiène ou la protection de l'eau.

Points forts des accords contractuels :

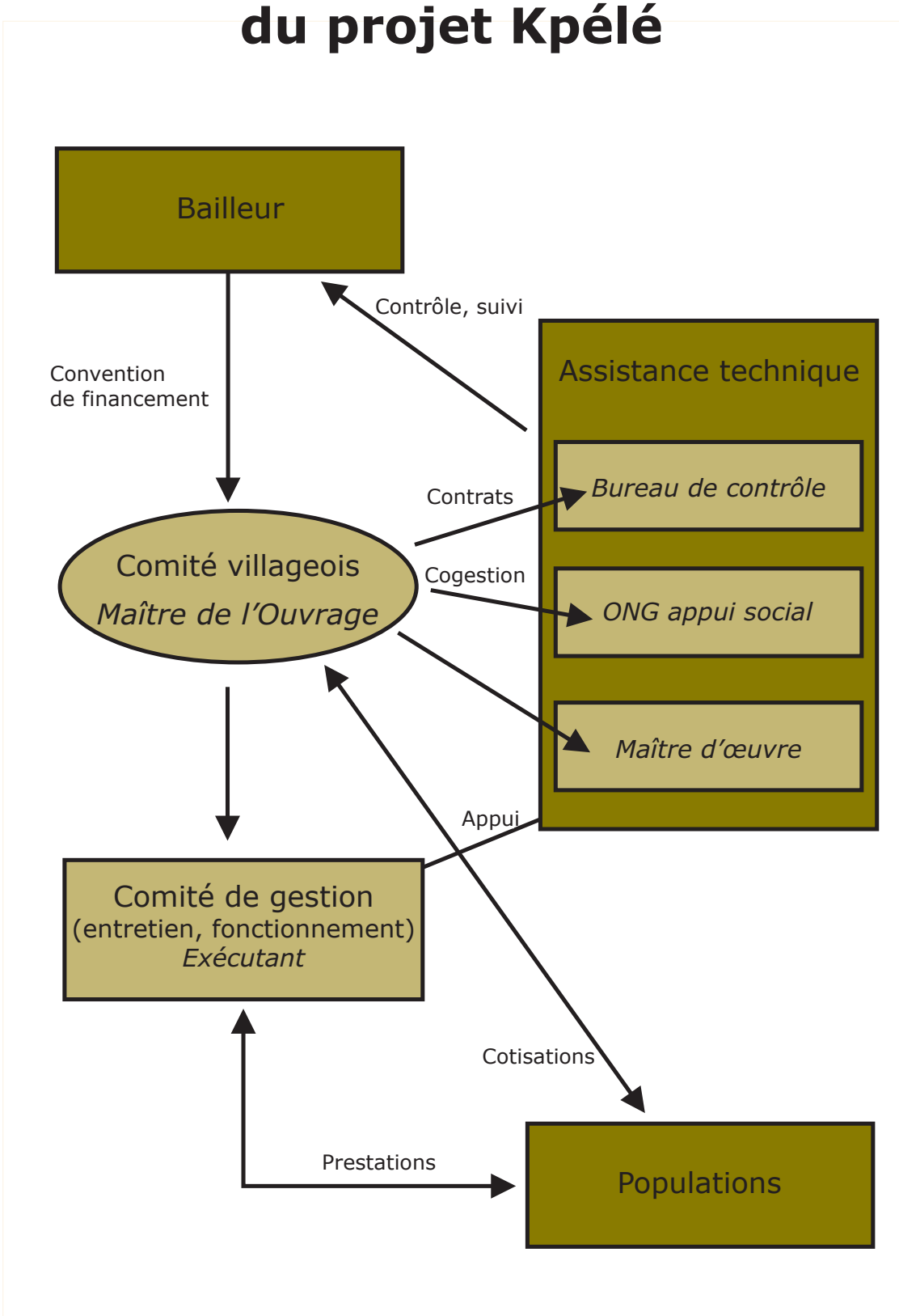
- Le BCD, signataire des contrats d'appui, a pu assurer son rôle de coordination et adapter les travaux au contexte villageois (souplesse d'exécution, main-d'œuvre et matériaux locaux, absence d'engins lourds), toutefois les compétences limités des ouvriers locaux ont exigé un encadrement externe permanent.
- Bien qu'une formation, tant sociale que technique, aie pu être assurée par les partenaires, la durée de l'encadrement fut trop courte pour consolider les acquis.
- Les objectifs ont été atteints et ont considérablement amélioré l'hygiène et le quotidien des bénéficiaires, surtout les femmes (gain de temps).

- Les mécanismes de gestion et d'entretien furent bien pris en compte (Comité, fonds, stock de matériaux, magasin), ainsi que le renforcement des capacités et la responsabilisation des bénéficiaires. Les fonds nécessaires devraient être assurés par la vente de l'eau, aux bornes et par branchements. Toutefois, dès le départ de l'appui extérieur, les limites des capacités d'organisation et de mobilisation de l'OCB se sont fait sentir, notamment par des conflits d'influence et un effritement du sentiment communautaire au profit de celui des clans. Cet effet peut être dû à une implication trop limitée des chefs traditionnels au projet.

- Les accords et conventions se font directement entre l'association villageoise, le bailleur et l'assistance privée, sans implication des institutions régionales. Ce type de montage est sans doute plus opérationnel dans le court terme, mais limite le renforcement institutionnel et les garanties de réplicabilité du projet.

Figure 6

Montage institutionnel du projet Kpélé



2.10. Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) – Sénégal

Contrairement aux autres expériences analysées, il s'agit d'un programme en phase de démarrage, mais son intérêt réside dans le fait qu'il s'agit d'un programme à grande échelle, résolument tourné vers les communautés responsabilisées aussi bien pour le choix et l'exécution des projets, que pour la gestion financière. Le projet cible les jeunes communautés rurales et prévoit notamment la réalisation d'infrastructures, le renforcement des capacités locales et le soutien à une réforme fiscale, dans le cadre de la décentralisation. Le programme est financé par la Banque Mondiale, prévoyant un appui du BIT dans le cadre de la formation des PME et des OCB. 90 communautés rurales ont été jusqu'à présent identifiées. Les principaux acteurs sont :

Bailleurs :	Banque Mondiale / Gouvernement / populations
Autorité contractante :	Communautés rurales
Exécutant :	Comité de construction / comité de gestion / entreprises privées
Bénéficiaires :	Populations villageoises
Assistance technique :	bureaux d'étude / ONG / BIT

La Communauté Rurale (groupement de plusieurs villages, pendant de la commune en secteur urbain) organise des élections pour mettre en place un Comité de concertation et de gestion, dans lequel toutes les couches de la société civile sont représentées, chargé d'élaborer un Plan Local de Développement et de définir les priorités communautaires. Dans la convention signée avec le programme, la communauté s'engage à mettre en place un Comité de construction, qui sera chargé du suivi et du contrôle des travaux.

Les travaux seront réalisés par des entreprises locales (PME), des tâcherons et les communautés, selon leur complexité, et en respectant l'approche HIMO (pistes rurales). Les entreprises sont recrutées par appel d'offre et contractées par la communauté. Celle-ci passe également des contrats d'assistance avec des ONG ou des bureaux d'appui technique. Pour assurer l'entretien des infrastructures, la communauté mettra en place des Comités de maintenance, chargés de collecter les redevances et d'assurer les travaux, et qui seront formés à cet effet. Au niveau financier, les communautés ouvrent un compte, crédité par le programme en fonction des plans d'investissement approuvés. La contribution locale doit s'élever à 20% des investissements.

Le programme prévoit également un certain nombre de formations autour des chantiers, des systèmes d'entretien et des outils d'évaluation, une accélération de la réforme fiscale (taxes locales) et une standardisation des différents documents liés aux travaux (plans, coûts, passation marchés, etc.).

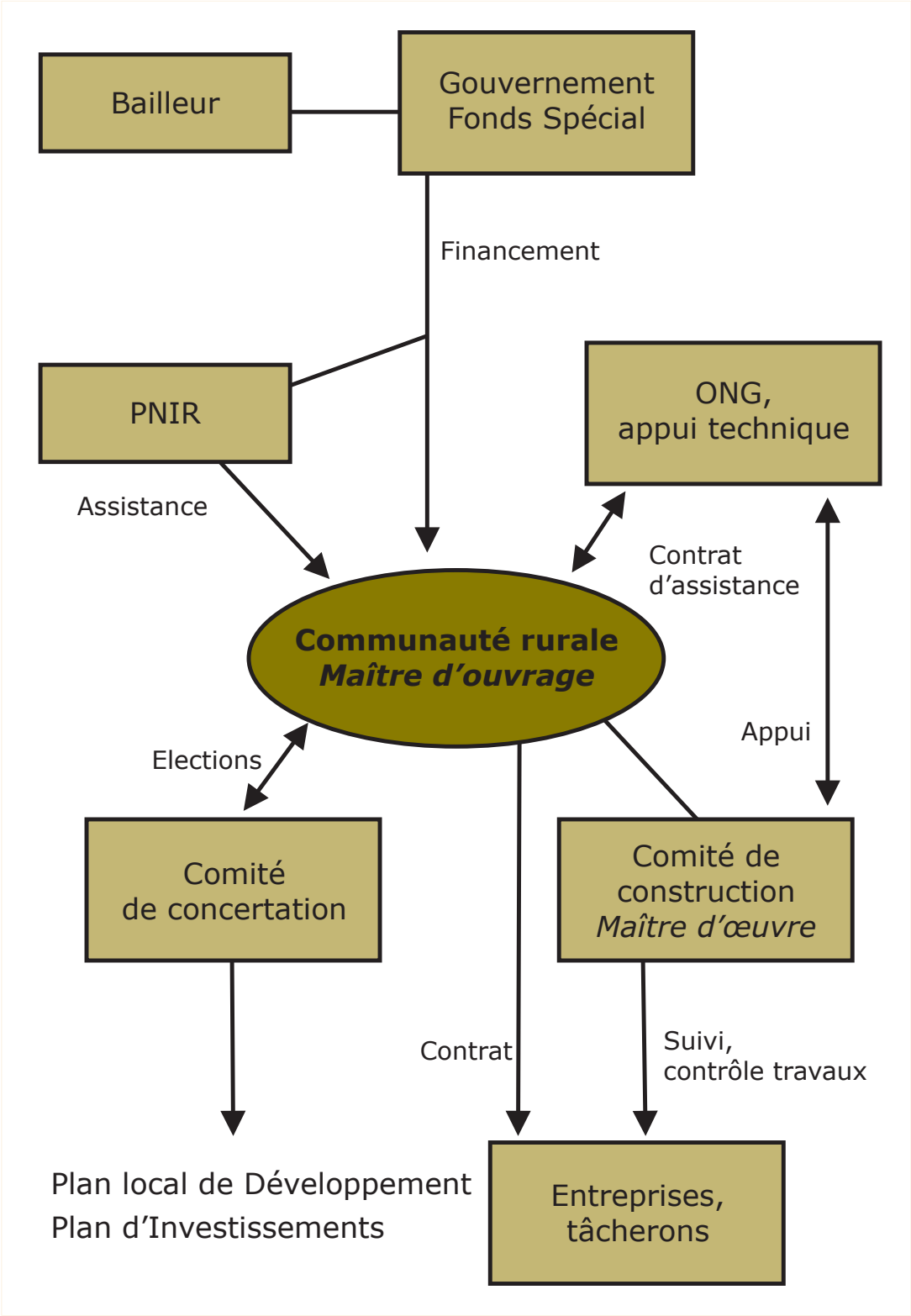
L'appui aux communautés sera progressif. Différentes phases d'évaluation détermineront l'accès à des financements plus importants, en fonction des performances.

Les principaux points à retenir de l'approche sont les suivants :

- La communauté rurale est totalement responsabilisée pour la mise en œuvre des projets : elle identifie les partenaires, passe les contrats et gère les budgets ;
- Les projets sont identifiés, préparés et exécutés par les acteurs locaux, en fonction de leurs besoins et de leurs moyens ;
- La répartition des responsabilités et la transparence relationnelle (élections, contrats) permet d'améliorer les relations entre la société civile et les autorités ;
- Les projets doivent démarrer modestement et s'élargir progressivement en fonction des performances des différents partenaires ;
- Le renforcement institutionnel et certaines réformes constituent des aspects importants du projet, considérations trop souvent négligées dans les programmes communautaires.

Figure 7

Montage institutionnel du PNIR



2.11. Projets de gestion des ressources forestières

Ressources forestières dans le cercle de Kita –Mali

Projet Combustibles Domestiques - Sénégal

Ces deux projets ont en commun de vouloir assurer une gestion rationnelle et durable des ressources forestières, basée sur une responsabilisation des villageois, organisés et liés par contrat. Bien que chaque situation soit spécifique (par exemple, le processus de décentralisation plus avancé au Sénégal qu'au Mali), nous avons tâché d'identifier les points communs aux 2 projets. Dans les 2 cas, l'approche consiste à mettre en place au niveau des villages des OCB (Comité ou association) représentatives, chargées de la gestion, mise en valeur, exploitation de parcelles forestières, auparavant confiées aux services de l'Etat. Ces tâches sont formalisées par un contrat ou un protocole entre les bénéficiaires et l'Etat. Le niveau d'intervention peu varier d'un cas à l'autre. Le projet sénégalais, par exemple, plus récent que le malien, n'a pas encore développé les aspects commerciaux, comme c'est le cas au Mali. Les principaux acteurs sont :

	Mali	**Sénégal**
Bailleurs :	Norvège, PNUD	GTZ
Autorité contractante :	Direction Nationale des Ressources forestières	Direction des eaux et forêts Communautés Rurales
Exécutant :	Associations villageoises	Comités villageois
Bénéficiaires :	Bûcherons, villageois	Villageois
Assistance technique :	BIT, services forestiers	GTZ, service forestier

Les bénéficiaires sont organisés, soit en association professionnelle, bûcherons, femmes (Mali), soit en Comité par village (Sénégal). Dans les 2 cas, ces OCB se sont fédérées, en fédération d'association ou en comité inter-villageois. Ces regroupements leurs donnent plus de poids de négociation face aux services de l'Etat et aux autorités régionales. L'exemple sénégalais se base plus sur les institutions locales, la coordination y est assurée par le comité inter-villageois où sont représentés les villages, les Communautés Rurales et le service des eaux et forêts. Cette coordination a plus de difficultés à se mettre en place au Mali, notamment entre les associations et les communes, dont les nouvelles compétences tardent à être transférées. Les associations et le comité inter-villageois sont reconnus légalement et possèdent un compte en banque.

Les contrats de base sont signés entre les OCB et les services de l'Etat (tripartite au Sénégal, avec l'implication des Autorités locales). Ils concernent, en gros, l'adoption des plans d'aménagement préparés par les villageois, le plan de gestion (surveillance, quotas, taxations) et les règles d'exploitation des ressources. Ces aspects sont identifiés et préparés au niveau des OCB, avec l'appui technique des projets. Des petits travaux préliminaires sont également réalisés avec les communautés : marquage, accessibilité (pistes, ponts). Les contrats établissent clairement les responsabilités des villageois, limitant le rôle des services de l'Etat au contrôle et à l'appui technique. Les Plans, ou Codes, de gestion déterminent les aspects pratiques, au niveau de l'organisation (élections) ou au niveau de l'exploitation (flux financiers, taxes, prix de vente, etc.).

Au Mali, le projet a permis aux associations de reprendre le contrôle de la filière de vente (point de vente villageois, formation gestionnaire, système de taxation avantageux). Une partie des taxes de vente revient aux villages, pour financer des petits travaux ou le recrutement d'un agent financier. Au Sénégal, la totalité des redevances d'exploitation restent au niveau local, dont 50% sont consacrés aux aménagements forestiers et à la surveillance. Dans les 2 cas, est prévue l'alimentation d'un Fonds d'aménagement villageois, pour financer notamment des petits travaux communautaires. Les fonds sont versés par les services de l'Etat sur les comptes des associations ou du comité inter-villageois.

Les principales leçons communes à tirer sont :

- Les populations, à travers leurs représentants, sont clairement impliquées à toutes les étapes de planification, gestion et exploitation. L'établissement des contrats confère une évidente stabilité au processus ;

- Le rôle des services de l'Etat est passé de celui d'exécutant et de gardien, à celui d'appui technique et de contrôle légal. Leur implication reste toutefois essentielle, comme représentants des institutions nationales ;

- La mise en place des OCB et leurs implication dans le processus décisionnel a renforcé la position des villages et le dialogue avec les institutions étatiques. La prise en compte de l'ensemble de la filière d'exploitation est également importante, afin d'assurer le retour effectif des profits aux communautés ;

- Le retour partiel de certaines recettes (redevances, taxes) accroît l'autonomie des villages et la prise d'initiatives pour leur propre développement. Bien que fixé par contrat, le mécanisme reste toutefois dépendant de l'efficacité et du bon vouloir des services de l'Etat ;

- Les besoins d'appui, surtout au niveau des formations, restent importants. L'assimilation, notamment au niveau des droits et responsabilités, est un processus qui demande du temps, tant au niveau communautaire qu'au niveau des administrations ;

- Les contrats ou protocoles doivent, autant que possible, impliquer l'ensemble des acteurs de la chaîne institutionnelle (communautés, autorités locales ou régionales, Etat), afin d'assurer la coordination et la concertation à tous les niveaux concernés.

2.12. Conclusions

Les différentes expériences présentées ci-dessus montrent que les contrats communautaires peuvent avoir des objets et des formes très variés, notamment au niveau du partage des responsabilités entre acteurs. Ceci dépendra des objectifs (construction, prestations de services, renforcement des capacités, appui au secteur privé, etc.), des accords financiers, des capacités communautaires, municipales ou de l'administration centrale. L'importance de pouvoir évoluer dans un cadre institutionnel effectivement décentralisé est également essentielle, notamment en terme de renforcement, de reconnaissance et de formalisation. La décentralisation modifie, et simplifie, complètement les rapports et les rôles entre partenaires. A ce titre, les pays anglophones semblent plus avancés que les pays francophones, sur le continent africain.

Il est généralement évident que l'implication des communautés prolonge les délais de réalisation et nécessite une importante assistance technique, impliquant des coûts plus élevés. D'autre part, l'approche assure une meilleure appropriation par la communauté, permettant son renforcement et de meilleurs garanties quant à l'entretien des équipements et la viabilité des services. Concernant la viabilité, les montages financiers ne doivent pas être négligés. Il est souvent constaté qu'ils constituent le point faible des mécanismes de gestion, à moyen ou long terme. Dans les contrats, il est fondamental d'en déterminer clairement les objectifs, ainsi que le partage des responsabilités entre les acteurs, afin d'assurer l'accord de toutes les parties.

Le prochain chapitre traite des différents aspects des documents contractuels.

3. Les documents contractuels

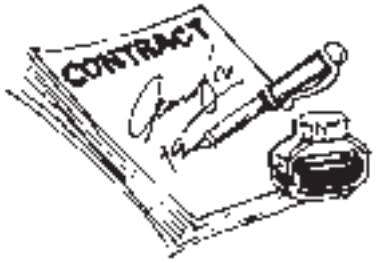
3.1. Introduction

Un contrat est un engagement ferme entre plusieurs parties. Il sert de référence mutuelle dans la mise en œuvre d'une action spécifique. Dans un contrat classique, l'autorité contractante (ou le client) défini ce qu'elle désire, prépare un contrat qui détaille ses objectifs et négocie avec le prestataire les conditions d'exécution au prix le moins élevé. Ce-dernier est dès-lors légalement lié à exécuter l'objet du contrat conformément aux spécifications et aux délais stipulés dans le document.

Dans un contrat communautaire, la communauté défini et évalue, d'une part, ses besoins, tenant compte des limites et du cadre fixé par le bailleur ou l'Autorité, et d'autre part est chargé, directement ou indirectement, de la réalisation du contrat, travaux ou autres. La communauté peut apporter une large contribution au processus, non seulement en terme organisationnel ou conceptuel, mais aussi en terme de main-d'œuvre ou de matériaux. Il serait alors plus approprié de parler de contrats « associatifs » dans la mesure où la communauté, comme bénéficiaire, exécutant ou même autorité contractante, apprend à négocier et à remplir les obligations et responsabilités acceptées dans le contrat, bénéficiant en retour des fonds nécessaires, de l'appui technique et de la formation.

Chaque contrat est spécifique, mais certaines considérations doivent nécessairement se retrouver dans un contrat communautaire. Dans tous les cas le contrat doit :

- Etre bien discuté entre partenaires, avec un accord clair sur le résultat final ;
- Etre simple, transparent et compréhensible par tous ;
- Avoir une finalité très précise et mesurable ;
- Avoir déterminé les apports des différentes parties ;
- Avoir clairement défini les primes et les sanctions éventuelles en cas de non-respect de certaines clauses, applicables à tous les partenaires ;
- Avoir clairement défini les responsabilités pour le contrôle des tâches, la qualité du travail ou l'approbation des résultats ;



Proposer des délais raisonnables, permettant la formation, la mobilisation communautaire et la participation.

Le présent chapitre passe en revue les différents aspects d'un contrat communautaire, ou différents types de contrats, en fonction de leur objet. Certains contrats sont obligatoirement accompagnés de documents annexés (documents contractuels), tels que le devis quantitatif dans les contrats de travaux. Certains aspects financiers seront passés en revue, tels que les décomptes d'avance, les moyens de recouvrement ou les bénéfices de la communauté.

3.2. Types de contrats communautaires

Les types de contrats communautaires peuvent être scindés en deux groupes, qu'il s'agisse de contrats pour travaux ou de contrats de prestations liés à un service ou à la gestion et à l'entretien d'un bien communautaire. Les méthodes de mise en place des contrats communautaires sont décrites dans plusieurs études, mais rarement les types possibles de contrat. Certaines alternatives sont présentées dans ce chapitre.

3.2.1. Les contrats pour travaux

En fonction du type de travaux envisagé, des compétences et capacités organisationnelles de la communauté, de la disponibilité de l'assistance externe et des accords avec le bailleur, les différents types de contrats suivants peuvent être préparés :

1. **Contrats d'apport de main-d'œuvre.** La communauté est seulement responsable de l'apport et de l'organisation de la main-d'œuvre. L'autorité contractante, l'assistance externe ou une entreprise privée doit assurer la fourniture des matériaux et des équipements en respectant les quantités, la qualité et les délais. (ex : expériences de Kalerwe et Lomé). S'il s'agit d'un contrat entre la communauté et une entreprise privée chargée des travaux, les termes doivent respecter le cadre du contrat d'exécution, notamment au niveau des conditions d'embauche et des barèmes salariaux.

2. **Contrats d'apport de main-d'œuvre et de matériaux.** La communauté est responsable de l'apport de main-d'œuvre et de matériaux, pour des travaux précis. Pour assurer des contrats simples, il est important de diviser les travaux en tâches bien précises, et de préparer un contrat par tâche ou par opération. Cet apport peut être partiel, entre main-d'œuvre qualifiée et non-qualifiée, ou matériaux locaux ou non (ex : expérience de Kpélé)

3. **Contrat global d'exécution.** Dans le cas d'un contrat global, la communauté est responsable de la main-d'œuvre, des matériaux et de l'équipement, ainsi que de la gestion des travaux et des éventuels sous-contrats (ex : expérience de Hanna Nassif). Même si l'équipement est limité en appliquant la méthode HIMO, il peut constituer un sérieux frein à l'exécution des travaux. Exemple d'équipement : outillage, vêtements de protection (gants, bottes), bétonnière, petit compacteur, etc. Certains équipements peuvent être loués à des entreprises privées. Toutefois, dans le cas de contrats globaux, la communauté doit être consciente de ses

responsabilités et les moyens doivent être assurés pour le fonctionnement, l'entretien et le gardiennage des équipements.

Encadré 5 : équipements et stocks

La gestion des matériaux et outillages exige des dispositions et des frais complémentaires.

A **Hanna Nassif**, la communauté s'est équipée grâce à une subvention séparée et a recruté un magasinier parmi les habitants.

A **Kpélé**, l'appui technique a formé un magasinier au village et le comité se chargeait du gardiennage

A **Antananarivo**, la communauté a produit ses propres outils, permettant de mieux les adapter à leurs besoins (dame Nify), d'en réduire le coût et de créer de l'emploi chez les artisans locaux.

A **Lomé**, les PME s'organisaient entre elles pour louer l'équipement mécanique indispensable, et l'utiliser sur le chantier à tour de rôle.

3.2.2. Les contrats de prestations de services

Comme vu au chapitre précédent, l'objet d'un contrat de prestations ou de gestion peut être très variable (régularisation foncière, gestion forestière), il sera alors adapté à son contexte en respectant certains principes énoncés par ailleurs. Toutefois, l'objet le plus courant dans les contrats communautaires de prestations concerne le fonctionnement et l'entretien d'équipements ou l'assurance de services urbains, tels que la collecte d'ordures ménagères.

Ces contrats ne nécessitent en principe pas de financements extérieurs et peuvent être gérés directement au sein de la communauté. L'autorité contractante sera alors un Comité ou une association locale. Il y a lieu de distinguer 2 types de contrats :

1. **Prestation globale.** Dans ce cas, le prestataire ou gestionnaire est entièrement responsable du fonctionnement et de l'entretien de l'équipement. Le contrat peut être établi à long terme, mais il faut être clair sur le niveau de prestations attendues, et prévoir des mécanismes de résiliation en cas d'insatisfaction sur le service. Les éventuelles recettes restent aux mains du gestionnaire, mais celui-ci payera, en fonction de la taille de l'équipement, une redevance à l'autorité contractante. Celle-ci doit, en principe, avoir un droit de regard sur la comptabilité du gestionnaire.

2. **Prestation partielle.** Cette formule est plus utilisée pour l'entretien d'infrastructures ou d'équipements ne produisant pas de recettes et dont les frais d'entretien sont assurés par des sources extérieures, telles que des cotisations communautaires. Dans ce cas, le prestataire est engagé par l'autorité contractante, chargé du fonctionnement du service et de son entretien courant. S'il y a des recettes, elles sont remises à l'autorité contractante, qui vérifie également la comptabilité du gestionnaire. Cette formule paraît plus classique, mais si

l'autorité est une OCB, elle assure un meilleur contrôle des utilisateurs sur le service, et une entrée de fonds permettant à l'OCB d'organiser d'autres activités collectives.

3.3. Devis quantitatifs et coûts unitaires

En cas de travaux, le document contractuel sera accompagné du devis quantitatif, basé sur une étude technique et des plans. Lors d'un contrat avec une entreprise ou un tâcheron privé, une procédure d'appel d'offres déterminera la meilleure proposition (rapport qualité / prix). Le client cherchera à réaliser les travaux au coût le moins élevé.

Pour un contrat communautaire, la procédure doit être simplifiée, sans appel d'offres, pour les raisons suivantes : primo, le contrat sera signé avec des membres de la communauté, qui font donc partie des bénéficiaires des réalisations, secundo, ces groupes ou individus n'ont souvent pas la capacité de préparer une offre et de participer à une soumission. Toutefois, pour des travaux simples, de l'entretien ou des services communautaires, pouvant être confiés à des tâcherons ou des groupes de jeunes, une procédure simplifiée d'appel d'offres (demande de prix) peut être organisée, sur base de listes restreintes et de prix unitaires. Ces travaux ou services peuvent être contractualisés avec une organisation de base ou une municipalité qui en a la responsabilité.

Des expériences ont été réalisées dans le cadre de projets ou programmes de formation aux tâcherons et petites entreprises en travaux HIMO (PRICUR, Togo). Les PME n'ont souvent pas la capacité de préparer un estimatif des coûts réaliste pour les travaux prévus. Les quantitatifs ou les coûts unitaires, ou même les deux, peuvent être préparés avant l'appel d'offres. Dans le dernier cas, les soumissions sont uniquement évaluées sur leur qualité technique, et non sur les prix. Cette approche simplifie les documents contractuels et réduit la tâche de l'entrepreneur dans la préparation de son offre. Les contrats communautaires peuvent s'inspirer de cette approche.

Ce scénario limite toutefois la responsabilité de l'entrepreneur et augmente les risques de dérapages en cours de travaux, tant sur les coûts que sur les matériaux. Soit la communauté exécute les travaux et se responsabilise en fonction de ses capacités, en tant que bénéficiaire direct (motivation sociale), soit les travaux sont confiés à des privés (PME, tâcherons), mais dans ce cas le partage des responsabilités peut rapidement devenir caduc (motivation financière).

3.4. Décomptes d'avance

Un des problèmes majeurs, des communautés ou des petits entrepreneurs, est la disponibilité des fonds nécessaires au démarrage des travaux. Généralement, le payement se fait à l'achèvement des travaux ou des phases de travaux prédéfinies, mais préalablement des fonds sont nécessaires à l'achat des matériaux et aux rémunérations des ouvriers.

Les entreprises formelles reçoivent généralement une avance, contre caution bancaire, afin de leur permettre de démarrer les travaux. Dans le cas de contrats communautaires, la volonté des autorités municipales ou du projet d'accorder une avance dépendra de critères tels que le statut légal de l'OCB, la position et de la sensibilisation des responsables, ainsi que des règles financières en vigueur. Même si les OCB ont un statut légal, il est souvent difficile de leur payer une avance, sans garanties, quand il ne s'agit pas d'une procédure courante pour la municipalité ou le bailleur. Une solution peut alors consister à fournir une avance « en nature » (matériaux, équipements), permettant de démarrer les travaux. La main-d'œuvre n'étant payée qu'en fin de travaux ou après le premier décompte.

Il peut aussi être demandé à la communauté d'utiliser sa propre contribution pour démarrer les travaux, mais, selon les expériences déjà vécues (par exemple des promesses du gouvernement ou de bailleurs non tenues), la population sera réticente à contribuer tant que les travaux n'auront pas démarré concrètement. Une autre option consiste à faire préfinancer un bailleur ou une ONG, il ne s'agit toutefois pas d'une solution à long terme.

Encadré 6 : exemples d'avance de payements dans des contrats communautaires

Cohin, Inde : La municipalité a passé un contrat avec un groupe communautaire pour la réalisation d'une fosse septique. Toutefois, un blocage apparu car les procédures publiques étaient basées sur le principe du remboursement des coûts, rendant impossible le payement d'une avance. La communauté ne put non plus obtenir un crédit pour la fourniture des matériaux. Le problème fut réglé grâce à un prêt de l'Etat pris par un fonctionnaire, à son nom personnel. Le geste est louable, mais très risqué et irréplicable. Bien que non précisé explicitement, le groupe communautaire a du avoir des problèmes pour trouver un crédit du secteur privé.
(Source : Community Initiatives in Urban Infractucture – Rapport intermédiaire R6264, ODA, 1996)

Afrique du Sud : extrait du manuel d'information du programme de travaux publics communautaires de Gauteng à propos de *la réception de fonds du Département de la planification, de l'environnement et des travaux de Gauteng* : « Les fonds seront transférés dans le compte de la communauté par le Programme National de Travaux Public dès que le formulaire de demande aura été envoyé au programme de travaux communautaire. Chaque communauté recevra suffisamment de formulaires après approbation du projet. Premier payement : après approbation du projet, et réception du contrat signé par le responsable du projet communautaire. Ce premier payement, dont le montant est indiqué dans le contrat, doit permettre le démarrage du projet. Il s'élève, en règle générale, entre 25 et 40% du budget total. Second payement : fait sur base des justificatifs du premier payement, conformément aux procédures financières du programme. »

3.5. Bénéfices d'un contrat communautaire

Pourquoi prévoir des bénéfices dans les contrats communautaires ? Dans un contrat pour travaux, le bénéfice est lié aux risques qu'un entrepreneur prend dans l'exécution du chantier et est source de motivation pour un travail efficace et pour de futurs investissements. Il sera moins important si les travaux sont mal organisés, les matériaux sont plus onéreux que prévu ou si des travaux mal réalisés doivent être repris sans compensation financière. Les bénéfices dans le cadre d'un contrat communautaire se situent au maximum entre 10 et 15% du montant des travaux. Ils dépendent toutefois de la réception à la satisfaction de l'autorité contractante. S'il s'agit d'un contrat portant seulement sur la main-d'œuvre, ils seront calculés proportionnellement à cet apport.

Dans un contrat de prestation de services, les bénéfices représentent le solde des recettes après payement de la main-d'œuvre et des frais de fonctionnement et d'entretien. Au niveau des OCB, ces bénéfices pourront servir à mettre en place des fonds d'entretien, financer de nouveaux investissements ou assurer des formations et animations.

Au cas où les travaux seraient mal exécutés, les bénéfices prévus peuvent rapidement se réduire à rien. D'autre part, l'autorité contractante ne peut faire preuve de trop d'indulgence. Même dans les contrats communautaires, les règles du jeu doivent être respectées sérieusement. Une mauvaise application des contrats peut créer des précédents dangereux.

Les erreurs peuvent aussi provenir de l'assistance technique fournie par la municipalité ou une agence d'appui. Il doit donc être clairement spécifié dans le contrat qui assume la responsabilité d'erreurs techniques. La communauté ne peut être tenue pour responsable de fautes venant de l'assistance qui lui a été fournie, mais seulement d'erreurs dues par exemple à un manque de compétences dans les travaux qui lui ont été confiés.

Toutefois, si l'assistance technique, issue du secteur privé, est engagée directement par la communauté (contrats globaux), celle-ci sera pleinement responsable des erreurs et des risques car elle est censée contrôler cette assistance. Les communautés ont généralement besoin d'un appui dans la préparation des sous-contrats pour l'assistance technique, et l'évaluation de cette assistance.

Des bénéfices réduits ou insuffisants auront un effet négatif sur le financement de l'entretien et ne permettront pas de faire face aux nouvelles priorités de la communauté. Les habitants réaliseront rapidement les lacunes de leurs

représentants, Comités ou autres OCB, qui seront soumis à la critique et à la pression sociale afin d'améliorer leurs performances. Ceci souligne également l'importance d'une gestion financière transparente et de la nécessité d'audits réguliers.

Encadré 7 : bénéfices des travaux

Dans le cas d'**Hanna Nassif**, les 10% de bénéfices produit par le Comité de Construction furent versés dans le compte du Comité de Développement pour assurer l'entretien des infrastructures. Le CDC est légalement reconnu, assume la responsabilité finale des travaux et doit être conscient des risques encourus

3.6. Collecte des contributions communautaires

Dans les cas où il n'y a pas de bénéfices sur travaux, de recettes issues d'une prestation de service ou de rétrocession d'une taxe, les fonds nécessaires à l'entretien ou à toute autre activité doivent être collectés au sein de la communauté.

Ces dispositions sont souvent considérées comme une simple obligation des OCB, parmi d'autres, dans le cadre des contrats communautaires. Il s'agit pourtant d'un engagement capital pour le développement futur des activités et le maintien opérationnel des équipements. Nombreuses furent les expériences sans suite, dues à l'incapacité des organisations responsables à mobiliser les fonds nécessaires et à inciter leurs membres à respecter leurs engagements. La tâche est complexe, et le payement d'une contribution, dans les quartiers les plus pauvres, devra répondre à de fortes motivations ou même à des menaces de sanctions bien précises. Cette question est aussi souvent plus complexe à résoudre en milieu urbain qu'au niveau villageois, où le contrôle social est plus important. Il s'agit d'un risque majeur à bien considérer dans le montage d'un projet. La capacité de mobilisation et la crédibilité des organisations responsables, ainsi que la transparence des procédures sont bien-entendu importantes, toutefois certains éléments doivent être, autant que possible, pris en considération pour accroître les garanties de recouvrement :

- La notion d'effet direct et intéressé pour les populations. Si des travaux, par exemple, doivent être réalisés, leur mise en œuvre peut être conditionnée au payement des cotisations individuelles ;
- Une information publique et régulière de l'état des cotisations. Cette procédure peut s'avérer très délicate et dangereuse sur le plan socioculturel, mais aussi efficace en jouant sur le contrôle social de la communauté ;
- La possibilité d'utiliser des moyens coercitifs à l'encontre des mauvais payeurs. Dans ce cas, la communauté aura souvent besoin de l'appui des autorités locales. Ces mesures devront être bien précisées et diffusées au départ de l'opération ou dans les contrats, et, dans certains cas, être officialisées, par un Arrêté municipal, par exemple.

- L'apport d'un appui complémentaire à l'OCB, pour lui permettre de mener des campagnes de sensibilisation, d'animation ou d'information. Toutefois, même si l'intervention d'un appui extérieur peut s'avérer efficace, il ne s'agit pas d'une solution à long terme ;

- La réflexion sur des solutions alternatives permettant à l'OCB d'assurer les fonds nécessaires à ses activités, comme par exemple la prise en charge de certains services rentables ou certaines activités commerciales.

Encadré 8 : recouvrement des coûts

Madagascar : les contributions des populations sont beaucoup plus difficiles à collecter dans les quartiers urbains que dans les zones rurales. S'agissant de l'entretien des canaux d'irrigation, les paysans y voient un impact direct sur leur production, ce qui n'est pas le cas des citadins. Par ailleurs, la décision, au niveau de l'Etat, d'augmenter le coût de l'eau de 5% pour financer des travaux d'assainissement a accru la réticence des populations à cotiser dans le cadre du projet.
(Source : rapport 1997 projet PTC / HIMO)

Sénégal : Dans le cadre du payement des parcelles par les bénéficiaires, un système de collecte régulière à été mis en place par sous-quartier. Le suivi détaillé de l'évolution des payements a permis de faire des constats intéressants sur les comportements individuels. Notamment l'importance du contrôle social ou l'impact de certaines opérations d'animation et de sensibilisation. Le projet fut souvent sollicité par les GIE, responsables du recouvrement, pour mener des mesures concrètes incitatives (micro projets). Autre constat, arrivés à 40% du montant dû, l'effort de payement s'accélérait. A partir d'un certain montant payé, la motivation à solder pour acquérir son titre foncier augmente

3.7. Récapitulatif des différents types de contrats

Tableau 3 : avantages et désavantages des différents types de contrats

Type de contrats	Avantages	Désavantages
Travaux main-d'œuvre	Assez facile à organiser pour la communauté	Majeure partie des responsabilités assurées par la municipalité ou une agence extérieure. Limite le renforcement de la communauté et ses capacités à organiser d'autres travaux.
Travaux main-d'œuvre et matériaux	Moins de responsabilités pour la commune et accroît l'expérience communautaire à la gestion. Tendance à faire appel aux fournisseurs locaux et à développer l'économie locale.	Vérification minutieuse de la qualité des matériaux fournis. Nécessité d'une assistance technique de la commune ou d'une agence pour les aspects techniques et organisationnels. Risques de dérapage dans les délais de fourniture
Travaux Contrat global	L'entière responsabilité est confiée à la communauté, y compris les aspects techniques des travaux. Cette formule réduit les responsabilités de la commune sur la supervision du contrat	Une assistance technique (secteur privé, services techniques) est indispensable. La communauté doit développer des capacités de gestion et d'organisation des travaux Elle peut être réticente à cet appui et aux coûts d'une assistance privée, pouvant accroître la dépendance à l'agence d'appui, pas forcément signataire du contrat
Prestations globales	Permet de décharger la commune ou l'organisation, tout en assurant des revenus fixes. Transparence des responsabilités en cas de dysfonctionnement	Absence de contrôle direct des autorités sur la gestion Notion de profit prévalant sur la qualité du service rendu

Type de contrats	Avantages	Désavantages
Prestations partielles	Responsabilité et contrôle direct de la commune ou la communauté sur le service rendu Renforcement des capacités de gestion de la communauté	S'il n'y a pas de recettes propres, le fonctionnement du service dépend d'autres sources de financement Nécessité d'un appui extérieur pour la gestion et le fonctionnement
Devis descriptif	Facilite l'élaboration des offres, jugées surtout sur la qualité et le planning. Les taux déjà approuvés seront appliqués pour les travaux supplémentaires.	Le devis descriptif doit être très précis et détaillé, et prévoir une mise à jour régulière. Risque de conflit de responsabilités en cas de dérapage, sur les délais ou les matériaux
Sous-contrats et micro contrats	Travaux spécifiques, à la tâche et payés en fin de travail. Type de contrats confiés à des tâcherons. Création d'emplois locaux	Les montants des sous contrats doivent être calculés avec précision et correctement négociés Blocage si manque de fonds de démarrage pour les matériaux
Contrats d'entretien[19]	S'ils sont confiés à, et supervisés en partie par la communauté, la qualité du service sera d'autant plus soumise à la pression des habitants	S'ils sont confiés à une entreprise extérieure au quartier, il y aura plus de risques de négligence et d'incapacité de réaction rapide en cas de réparation urgente.

[19] *Peut être un contrat partiel ou global*

4. Rôles et responsabilités des acteurs-clé

4.1. Introduction

Les contrats communautaires peuvent faciliter le développement de partenariats constructifs à la condition d'avoir une claire répartition des tâches et des responsabilités entre les acteurs par rapport aux objectifs fixés.

Ce chapitre décrit les rôles et responsabilités des trois acteurs-clé les plus courants dans un contrat communautaire, à savoir les communautés bénéficiaires (chapitre 4.2), les autorités, centrales ou décentralisées (chapitre 4.3) et les structures d'appui technique (chapitre 4.4).

4.2. Le rôle des communautés

4.2.1. La communauté en tant que bénéficiaire, autorité contractante ou exécutant

Le principal but d'un contrat communautaire est d'impliquer activement les communautés dans la planification et la réalisation d'un objectif qui les concerne directement, que ce soit des travaux, des services ou la gestion d'un patrimoine communautaire. Généralement, la communauté ou un groupe la représentant est chargée d'exécuter l'objet du contrat, mais elle peut aussi jouer le rôle de l'autorité contractante (ou du « client »). Si elle cumule les deux rôles, les responsabilités d'exécutant et de client doivent être clairement séparées au sein de la communauté, afin d'éviter des conflits d'intérêts par le fait que certains membres seraient à la fois juge et partie.

Encadré 9 : rôles des Comités

Dans le projet d'**Hanna Nassif**, le Comité de Développement, en tant qu'Autorité contractante, a du refuser de réceptionner des travaux réalisés par le Comité de construction, alors que les 2 comités étaient issus de la même communauté.

Dans certains cas, la communauté peut également décider de mettre en place des comités de coordination ou de conciliation, qui ne sont pas nécessairement liés contractuellement, mais jouent néanmoins un rôle très important dans le contrôle de l'exécution ou la gestion des conflits internes. C'est le cas des Comités des Sages, au **Sénégal**, ou de certains Comités de gestion au **Togo**.

Le fait que l'intérêt communautaire à certaines activités soit évident, n'implique pas forcément l'adhésion individuelle de tous. La solidarité a ses limites et chacun défendra ses propres intérêts en priorité. La première motivation individuelle sera en général d'ordre financier, telle que celle de trouver un travail rémunéré ou une place de vente dans un marché, mais d'autres motivations sociales peuvent jouer un rôle tels que le prestige ou le pouvoir. Ces dernières peuvent aussi être très opportunistes et constituer un risque pour le maintien des acquis du projet.

Plusieurs expériences (Afrique du Sud, Sénégal, Togo, Egypte[20], etc.) ont été confrontées aux tentatives de « récupération » du projet par des politiciens locaux ou des chefs traditionnels. Ces risques et influences doivent être bien pris en considération dès le début du projet et lors de l'organisation de la communauté. Chaque situation est spécifique, il est toutefois important d'intégrer ces éléments dans les mécanismes (ne pas s'y substituer) et de clairement séparer les rôles techniques et les rôles politiques. Le contrat communautaire doit permettre d'éviter ces amalgames, surtout s'il se prolonge au-delà du projet et de la présence d'un appui technique externe.

Il y a par ailleurs des avantages à ce que les différents exécutants soient membres de la communauté. En effet, le risque de non respect de clauses contractuelles restera limité grâce à un contrôle social élevé et de l'intérêt de remplir les tâches dans les limites budgétaires et les délais.

[20] *Peter Oakley, op cit.*

Les représentants des communautés, en tant qu'intermédiaire entre les Autorités et la communauté, peuvent aussi être confrontés à un double rôle peu compatible, devant à la fois assurer l'adhésion des populations vis à vis de leurs partenaires, et défendre les intérêts de la communauté. Ceci peut s'avérer particulièrement difficile, comme nous l'avons vu, si l'OCB est chargée de collecter des cotisations ou autres fonds au sein de la communauté.

Encadré 10 : double rôle des OCB

Sri Lanka : Les Comités de Développement travaillaient à la fois pour l'Etat et la communauté, devant remplir certaines tâches, parfois incompatibles, en même temps. D'un côté, ils agissaient comme canal pour la distribution de biens et services, et étaient responsables de collecter les taxes pour l'Etat. D'un autre côté, en tant que représentants de la communauté, ils étaient appelés à faire pression sur les services publics et à négocier l'accès à de nouveaux et meilleurs services. Ce genre de situation permet difficilement de renforcer et d'accroître l'efficacité des Comités.
(Source : Snoer W., Community Contracts : some considerations for a framework of community based activities, Institute of Social Studies, 1995)

Sénégal : Une des tâches principales des GIE, dans le cadre de la régularisation foncière, était de collecter les payements individuels pour l'acquisition des titres. Les responsables des GIE étaient confrontés au double jeu de défendre les revendications des bénéficiaires (montant, délais) auprès de l'administration, et en même temps de faire pression sur ces mêmes bénéficiaires pour qu'ils respectent leurs engagements. Il était par ailleurs exclu de faire appliquer d'éventuelles sanctions par les GIE directement, au risque de les discréditer aux yeux des populations.

4.2.2. Les Organisations Communautaires de Base (OCB)

Une organisation communautaire de base peut être définie comme un groupe de personnes organisé, formel ou informel, vivant ou travaillant ensemble et réunis autour d'un objectif commun. Elle se concentre généralement sur ses propres activités et doit souvent en rendre compte à ses membres[21]. Les OCB sont constituées pour des intérêts publics, non en vue d'un enrichissement individuel ou d'intérêts commerciaux d'un petit groupe de gens. Elles peuvent représenter un groupe restreint spécifique, socioprofessionnel par exemple, supporté par une communauté plus large. Une communauté n'est donc pas nécessairement définie par des limites géographiques, même si c'est souvent le cas pour des services ou des travaux d'infrastructures.

Encadré 11 : membres d'une OCB

Afrique du Sud : un des projets communautaires ne concernait que l'irrigation des champs des familles d'aveugles. L'ensemble de la communauté a supporté l'assistance à ce groupe spécifique.

Mali, Sénégal : les 2 projets de gestion forestière communautaire présentent de nombreuses similitudes, pourtant la nature des OCB y est très différente. Au Mali elles ont un caractère socioprofessionnel (bûcherons, transporteurs, femmes), et au Sénégal un caractère géographique (village, entité villageoise).

Dans le projet Habitat Spontané, les membres des GIE, et premiers bénéficiaires du projet, étaient les futurs propriétaires de parcelles, et non l'ensemble de la communauté. Même en ce qui concerne les nouvelles infrastructures, un propriétaire non-résident peut y avoir plus d'intérêt (augmentation de la valeur de son bien) qu'un locataire résident, moins stable par ailleurs.

Toute OCB est à but non lucratif, c'est à dire que les fonds sont destinés à remplir leurs objectifs, et non à être distribués entre les membres sauf en cas de rémunération raisonnable d'un travail réalisé. Une OCB peut avoir la forme d'une organisation volontaire, d'un groupement ou d'une structure légalement reconnue (association, GIE, etc.), en fonction du pays où elle opère.

Une OCB est généralement différente d'une ONG. Celle-ci appuie souvent des initiatives d'un groupe-cible, alors que les OCB sont des groupes de volontaires réunis autour d'un objectif commun, au bénéfice de l'ensemble du groupe. Cela dit, rien n'empêche une OCB de prendre le statut d'ONG, en fonction de la législation locale.

Pour prendre part et signer un contrat communautaire, la communauté doit être organisée et avoir élu des représentants, comme interlocuteurs des partenaires. Dans un accord contractuel, il est très souhaitable, mais non obligatoire, que les différentes parties aient une personnalité juridique ou morale. Les organisations communautaires doivent donc être légalement reconnues.

[21] *Davidson et Peltenburg, 1993*

4.2.3. La reconnaissance légale

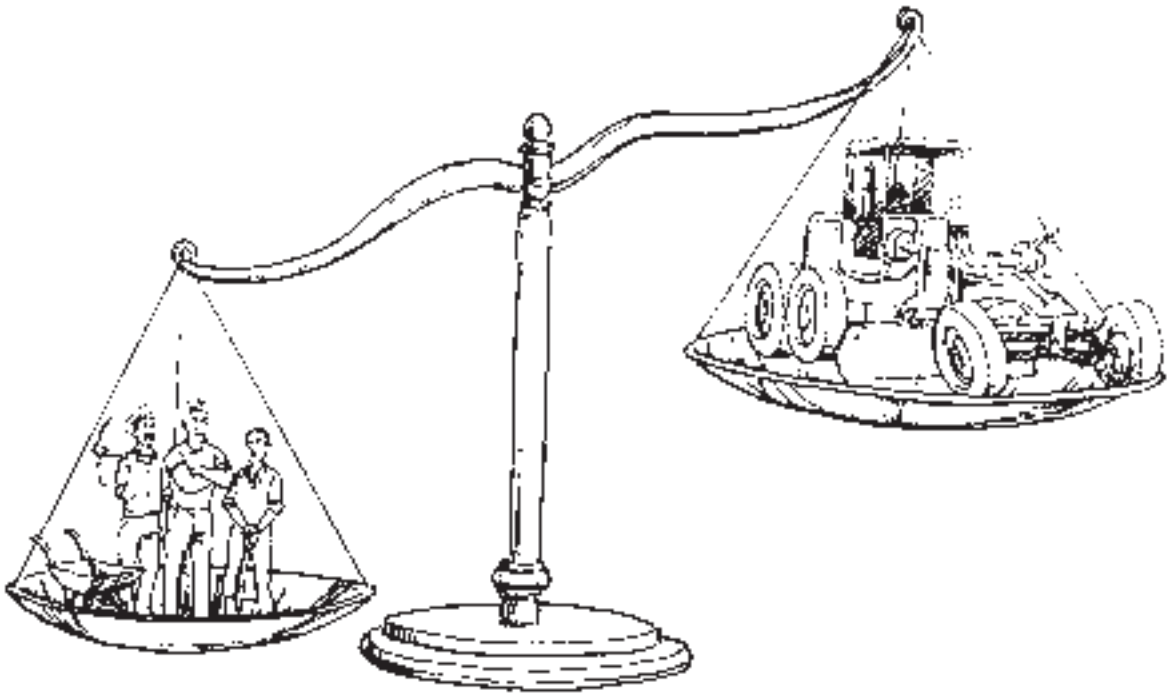
Les OCB peuvent prendre des formes très variées, mais si elles souhaitent passer un accord contractuel avec un partenaire extérieur, il est important qu'elles possèdent des statuts légaux conformes aux lois nationales. Cette reconnaissance leur donne un poids supplémentaire dans les éventuelles négociations, surtout avec les administrations. La personnalité morale est également nécessaire pour ouvrir un compte en banque, pour signer un accord de financement avec un bailleur, pour gérer et être en droit de collecter des fonds de manière officielle ou pour assumer d'autres responsabilités spécifiques qui pourraient être fixées dans le contrat.

L'OCB aura parfois besoin d'assistance pour préparer les dossiers de légalisation. Celle-ci peut être assurée par une ONG expérimentée ou la communauté peut faire appel à un conseiller juridique privé. Le dossier inclus, en principe, une proposition de statuts et un règlement intérieur de l'organisation.

Des exemples de statuts sont joints en annexe B.

4.2.4. Les contributions financières

Si l'objet du contrat concerne des travaux, l'utilisation des ressources locales et de normes techniques peu complexes et assimilables par les communautés à faibles revenus, réduit les coûts de construction et d'entretien. Les techniques HIMO permettent aussi d'élargir les options quant à la contribution des communautés, en argent, en matériaux locaux ou en main-d'œuvre.



La question de base est de savoir s'il doit y avoir une contribution communautaire ou non. En cas de service payant, celle-ci est évidente et garantie, à condition que le service soit indispensable (ex : borne fontaine). En cas de travaux, cela dépendra du niveau des travaux (primaire, secondaire), du degré d'intérêt pour la communauté, du type, soit investissement soit entretien, et de la nature des réalisations, sociale ou productive. Si la communauté doit contribuer, il s'agit de déterminer le niveau d'apport, pour quel type de service et de quelle manière cette contribution doit être payée (ex : main-d'œuvre, cotisations, payements individuels ou par groupes, matériaux[22]). La mobilisation sera plus facile si elle est ponctuelle, pour une réalisation bien précise, dont la mise en œuvre dépend de cette participation. Les systèmes de cotisations à long terme, pour l'entretien par exemple, sont plus aléatoires, mais moins difficiles si les cotisants sont très bien ciblés, tels un groupe socioprofessionnel ou une petite entité géographique (sous-quartier, village).

L'OCB doit également présenter un système comptable transparent, faisant régulièrement l'objet d'audits dont les résultats sont accessibles à la communauté. Cette transparence n'est pas seulement indispensable pour une gestion saine, mais également pour permettre à l'ensemble de la communauté de comprendre les décisions de leurs représentants et de créer un climat de confiance facilitant la contribution effective de chacun.

4.3. Le rôle de la municipalité et de l'Etat

4.3.1. Contexte

L'importance de l'implication des institutions, centrales ou locales, dans un programme communautaire a déjà été montrée à maintes reprises. Mais, que ce soit en secteur urbain ou rural, les pouvoirs locaux manquent encore cruellement de moyens, de compétences et de pouvoirs de coordination pour assurer une prise de décision, politique ou économique, effective. Même si les choses tendent à s'améliorer dans plusieurs pays à travers le processus de décentralisation, l'autorité municipale dépend encore fortement des gouvernements centraux, limitant ainsi leur pouvoir et l'accès aux ressources appropriées devant leur permettre de renforcer leur autonomie. Celle-ci reste encore trop souvent théorique, notamment en matière budgétaire et de collecte des impôts locaux.

Au sein des administrations communales les plus importantes, des départements sont organisés par secteur pour assurer les services et les contrôles correspondants, mais il n'existe généralement aucune coordination horizontale entre ces services, pouvant assurer la complémentarité et le renforcement mutuel dans le cadre de programmes sectoriels.

Chaque niveau de pouvoir, central (ministères, services techniques, concessionnaires) ou local (municipalités, collectivités locales, chef de quartier), possède sa propre position légale, ses responsabilités et ses ressources. Dans le cadre des contrats communautaires, il est important d'avoir une vision claire des relations existantes entre ces différents niveaux de pouvoir afin de pouvoir évaluer l'importance des enjeux liés à une activité spécifique au niveau communautaire.

---

[22] *Les systèmes de rémunération dans les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre. St. Miller, Revue Internationale du Travail, vol. 131 BIT 1992*

4.3.2. Autorités locales : mise en place d'un cadre approprié

Dans une procédure classique, même si les travaux de réhabilitation ou les services sont mis en œuvre au bénéfice de la communauté, c'est généralement la commune qui agit en tant que Maître d'Ouvrage et passe des contrats avec des entreprises privées. L'implication de la communauté, si elle l'est, se limite souvent au stade de la planification. La passation des marchés, le suivi et le contrôle des travaux, les réceptions sont considérés comme des tâches de l'administration ou de sociétés d'Etat. Or, comme déjà signalé, ces services n'ont pas les capacités, organisationnelles et financières, pour faire face à l'ensemble des besoins. Dans les villes importantes, ils se limitent souvent à intervenir dans les zones centrales et planifiées, délaissant les quartiers périphériques.

Dans les contrats communautaires, la municipalité et la communauté travaillent en partenariat pour établir le programme de réhabilitation. La communauté joue un rôle central en déterminant les besoins prioritaires et demandant l'appui de l'Etat en fonction de ces besoins. L'Etat est souvent impliqué dans le financement des activités, notamment parce que les bailleurs extérieurs préfèrent faire transiter les fonds par les structures centrales.

L'attitude et les règles usuelles des municipalités (ou d'un ministère central) peuvent constituer un blocage possible aux programmes de réhabilitation. Il peut s'agir d'une question de principe, considérant que l'appui communautaire est l'affaire des ONG et non des institutions, ou plus pratique, telle la préférence pour une administration de passer un contrat avec une entreprise privée que de devoir gérer des travaux communautaires, plus complexes et plus longs.

Il est essentiel de créer un « environnement approprié » afin de permettre aux pouvoirs locaux de répondre aux demandes des communautés dans le cadre de l'amélioration de leur cadre de vie. La régularisation et l'officialisation des procédures peuvent aussi entraîner une multiplication des initiatives en matière d'amélioration des infrastructures.

Encadré 12 : réticences des services officiels

Madagascar : le projet se heurta à de nombreuses réticences de la part des agents de l'Etat et de certains élus pour faire accepter son approche. Sur le plan stratégique, les infrastructures étaient considérées comme l'affaire des entreprises privées et des agences spécialisées de l'Etat. Sur le plan méthodologique, les techniques HIMO et les payements en vivres étaient considérés comme dégradants (pas par les bénéficiaires !) et certains responsables s'opposèrent à l'utilisation de matériaux locaux, leur préférant des matériaux importés plus solides.
(Source : projet MAG/94/001/IDA rapport final)

Népal : « le rôle des ONG locales est essentiel dans la mobilisation et la formation des communautés. La question est de savoir qui va assurer le suivi et l'animation après le projet, car l'Etat ne fera sans doute plus appel aux ONG par la suite. »
(Source : Construction contracts for irrigation development in Nepal. V. Nebuloni ILO 1996)

Les principaux points permettant la mise en place d'un « environnement approprié » à la participation et aux contrats communautaires sont :

Règlements :

- L'adoption de normes et de niveaux de services (ou réseaux) adaptées et accessibles, tant pour les quartiers réguliers qu'irréguliers ;
- L'attribution des permis de construction, conformément aux niveaux de service adoptés ;
- La légalisation des OCB, dans un cadre légal clair leur permettant de travailler ;
- Une réforme fiscale locale, prévoyant un système de taxes ou redevances pouvant être partiellement collectées et récupérées par les OCB, afin de financer les tâches d'entretien ou de nouvelles initiatives.

Procédures participatives :

- Le développement effectif de partenariats public / privé ;
- L'institutionnalisation des approches participatives, autant pour la planification que la réalisation et la gestion d'infrastructures et services ;
- La révision des procédures et règlements de passation de marchés, prévoyant une catégorie particulière pour les contrats communautaires ;

La fourniture d'un service d'appui aux communautés ;

La signature d'arrêtés permettant la gestion communa

utaire des équipements et légitimant des comités de gestion ou de concertation ;

- La valorisation de l'implication du secteur privé au niveau des études et du suivi des procédures contractuelles communautaires.

Infrastructures :

- L'adoption de technologies basées sur les ressources locales, si possible ;
- La connexion des réseaux et services entre les systèmes internes aux quartiers et les réseaux primaires ou secondaires externes ;
- La volonté de la part de tous les acteurs d'être flexible et ouvert à de nouvelles solutions et méthodes de financement des infrastructures.

Encadré 13 : intégration d'une infrastructure communautaire au réseau de la ville.

Karachi, Pakistan: Le projet pilote d'Orangi a appuyé la communauté d'un des plus importants quartiers irréguliers de Karachi à réaliser son propre canal d'évacuation depuis le milieu des années 70. Il aura fallu plus d'une décennie au projet et à la municipalité pour trouver un accord sur le partage des responsabilités et permettre l'intégration du canal au système global d'évacuation de la ville.

(Source : Banque Asiatique de Développement, 1993)

Les planificateurs et concepteurs de projets doivent être conscients des points sus-cités concernant surtout les autorités locales, en tant qu'interlocuteurs principaux des projets communautaires. La complexité de ce type de projet met également en évidence la nécessité d'un dialogue permanent et d'un climat de confiance avec les autorités locales. Les projets pilotes menés avec succès doivent inciter l'adaptation des stratégies et des règles municipales aux nouvelles approches participatives en matière de fourniture et de gestion des équipements et services, et en matière fiscale.

4.3.3. Politiques gouvernementales et accords officiels

FOTO

Même si de plus en plus de gouvernements admettent les avantages des méthodes d'exécution en HIMO, beaucoup considèrent encore cette approche comme valable uniquement pour les travaux d'infrastructure en milieu rural. Il est nécessaire d'élargir l'utilisation de ces techniques et des ressources locales, du milieu rural vers le milieu urbain.

Sans adaptation des normes et spécifications techniques, les occasions pour les communautés de participer resteront rares et les « projets pilotes » isolés n'auront aucune influence sur les méthodes de travail habituelles des autorités et de leurs services. La réhabilitation communautaire des infrastructures doit être normalisée, en étant acceptable par les autorités locales, et accessible tant pour les autorités que pour les communautés.

Les premiers accords entre la communauté et les autorités sur le type et le niveau d'équipement à mettre en place seront informels jusqu'à l'adaptation des règles aux solutions alternatives. Sans amendement officiel des règlements, les responsables seront sollicités pour approuver des travaux non conformes aux règlements existants. Par ailleurs, des problèmes d'autorisations risquent de se poser, par exemple en cas de demande de connexion d'un réseau communautaire hors normes sur un réseau municipal normalisé.

Encadré 14 : normes et légalisation

Sénégal : la méthodologie de restructuration participative de quartiers irréguliers urbains a fait l'objet d'un Décret Présidentiel et fut considérée comme une nouvelle politique au niveau national. La non-obligation du respect des normes officielles d'infrastructures y est clairement stipulée.

Au Togo, dans la ville de Tsévié, les différents montages mis en place par le projet en terme de récupération de taxes ou de redevances, ou en terme d'organisation, ont été avalisés par Arrêtés Municipaux.

4.4. Rôle des services d'assistance technique

Dans la plupart des cas, l'assistance technique d'une structure externe ou d'une agence est nécessaire aux communautés qui n'ont pas l'expérience suffisante pour mettre en place et exécuter des contrats communautaires. Les Autorités ou autres partenaires ont également souvent besoin de cette assistance pour négocier les contrats et s'adapter à la nouvelle approche. Le type et le niveau de cet appui dépendent de la complexité des tâches concernées et de l'expérience des partenaires. Ces capacités doivent donc être bien évaluées avant d'entamer les procédures contractuelles. S'il y a lieu, l'assistance ou les formations dont vont bénéficier les partenaires doivent être indiquées dans le contrat. Les objectifs et les activités doivent y être décrits avec précision afin d'y adapter au mieux le choix de l'assistance technique.

Les évaluations de plusieurs expériences soulignent le décalage entre la présence intensive mais limitée de l'assistance, dans le cadre d'un projet, et le rythme progressif ou les délais nécessaires à la mise en place et l'adoption des procédures communautaires. Le risque de « rupture » à la fin d'un projet est important. Si l'assistance ne peut être prise en charge par la communauté ou l'Autorité, il est souhaitable de prévoir un appui plus ponctuel, mais aussi plus long dans le temps, au lieu de l'approche classique basée sur une présence permanente. Dans ce cas, un calendrier précis de l'assistance doit être établi au départ, en tenant compte des besoins dans l'évolution du programme.

Le chapitre suivant passe en revue les structures d'appui possible, ainsi que le type d'assistance pouvant être nécessaire pour appuyer le processus lié aux contrats communautaire. Les tâches majeures sont les suivantes :

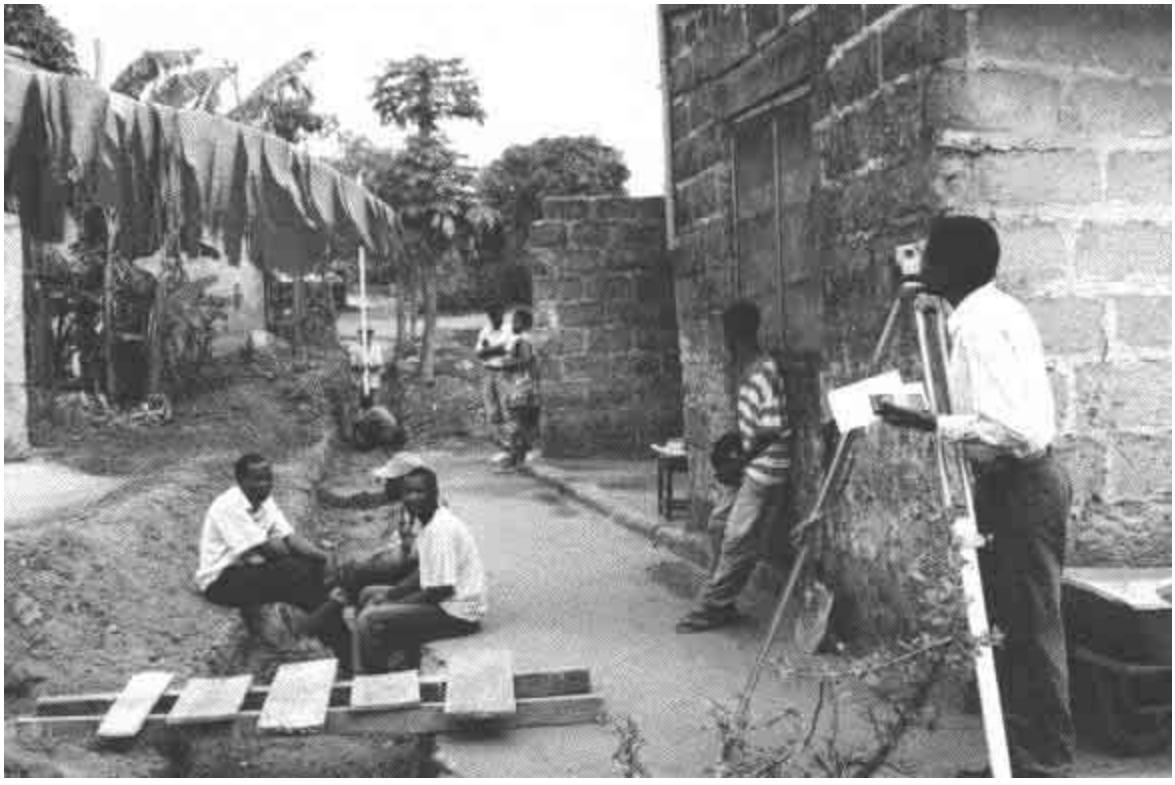
- Assistance à la planification, aux études et aux projets techniques ;
- Renforcement des capacités et formations pour les communautés ;
- Renforcement des capacités et formations des services municipaux et de l'Etat ;
- Suivi / évaluation et mesures d'accompagnement des communautés.

4.4.1. Type de structure d'appui

Les structures pouvant fournir un appui technique sont des services de l'Etat ou municipaux, des bureaux d'étude ou consultants privés, des ONG, des agences de coopération ou des instituts nationaux spécialisés. Plusieurs de ces structures seront souvent impliquées simultanément dans un programme. Pour un même contrat, par exemple, la communauté peut être assistée par une ONG pour la composante sociale, et le bailleur faire suivre le contrat par un bureau d'étude privé.

Les ONG sont généralement des associations sans but lucratif chargées de mener des activités de développement. Elles sont très variées et peuvent être spécialisées dans des domaines techniques spécifiques, dans la formation, dans l'animation sociale, dans les méthodes de gestion ou dans le renforcement des compétences professionnelles. Elles sont souvent bien adaptées en matière d'organisation et d'animation communautaire, et de renforcement des capacités à la base. Leurs avantages se trouvent notamment dans leur indépendance et leur souplesse d'action, toutefois elles ont rarement la capacité d'intervenir sur le plan institutionnel.

Les intervenants du *secteur privé* exécutent des prestations dans le but de faire du bénéfice. Les bureaux d'études ou les consultants individuels peuvent couvrir un large éventail de besoins dans le domaine contractuel, comme par exemple les compétences en gestion, les aspects techniques, le conseil juridique ou la réalisation d'audits financiers



ou techniques. Leurs prestations peuvent s'avérer assez coûteuses, mais sont en général ponctuelles, précises et totalement « neutres ».

Les *services de l'Etat* interviendront plutôt dans des domaines techniques ou administratifs spécifiques, tels que la gestion du patrimoine, la régularisation foncière, les normes de construction ou la mise à disposition des fonds ou de matériaux à prix réduit. S'il en ont les compétences, ils peuvent également intervenir directement en appui technique. Cette implication est surtout recommandée pour les agents communaux, tant sur le plan social que technique.

FOTO

Les *agences de coopération* (multilatérales ou bilatérales) interviennent plutôt dans la mise en place de stratégies, la formation, la recherche, l'évaluation et les audits, ainsi que l'exécution de projets pilote ou d'expériences démonstratives. Les agences doivent dans tous les cas concentrer leurs efforts à la mise en place de compétences nationales, aussi bien dans le secteur public qu'au niveau des partenaires privés, pour la mise en œuvre et le suivi de projets.

4.4.2. Planification, études et projets techniques

Dans le processus participatif, la communauté joue un rôle central dans le choix du programme ou des infrastructures et services à mettre en place[23]. Elle doit être impliquée dès le début du processus. Pour la réalisation d'un équipement, le concepteur doit travailler en étroite collaboration avec les bénéficiaires, expliquant les avantages et inconvénients des différents choix technologiques ou d'aménagement. Dans tous les cas, un compromis doit être trouvé entre la solution technique optimale, les souhaits de la communauté et les moyens financiers disponibles[24]. Il est également important d'associer à ce stade les agents de l'administration, étatique ou communales, afin de les sensibiliser à l'approche et de prévenir les risques de blocages lors des demandes d'autorisations. Les normes constructives officielles peuvent ne pas être adaptées aux moyens des communautés et à la typologie des quartiers, et doivent dans ce cas être adaptées.

En secteur urbain, la collecte, le relevé et la mise à jour des plans du quartier concerné sont indispensables à l'élaboration des projets d'aménagement, notamment les plans topographiques s'il s'agit de réaliser des canaux de drainage ou les plans de réseaux existants (adduction d'eau). Le relevé des habitations, des équipements publics ou des

[23] *Voir notamment le guide IRAP (planification intégrée), ainsi que la méthodologie RAPI (mesure des impacts sur la pauvreté), op cit.*

[24] *Le dimensionnement d'un drain, par exemple, peut être calculé sur une moyenne et non sur la pluie décennale maximale, réduisant ainsi les coûts, mais acceptant aussi un risque d'inondations.*

espaces libres à préserver devra être mis à jour. En cas de régularisation foncière, des enquêtes devront être menées auprès des services de l'Etat compétents. Ces travaux préliminaires ne peuvent être négligés, tant en terme de temps que de compétences nécessaires.

Les tracés des réseaux (voiries, adduction d'eau, drainage, égouts) seront très précisément indiqués et négociés avec les populations, surtout dans les zones irrégulières et densément bâties où il s'agira de minimiser les démolitions de bâtiments existants. Les normes de largeur de voiries devront être suffisamment souples pour permettre leur adaptation au site. Les opérations de dégagement d'emprises seront autant que possible gérées au sein de la communauté, nécessitant souvent des négociations au cas par cas.

Les schémas d'aménagement et plans techniques peuvent parfois être difficilement compréhensibles par les habitants, lors des concertations, surtout s'il s'agit de constructions un peu complexes (marché, école, centre social, etc.). Le recours aux maquettes techniques, permettant de visualiser les projets en trois dimensions, peut alors grandement faciliter les discussions et éviter les incompréhensions.

Encadré 15 : utilisation de maquettes techniques

Togo : La conception des marchés avait été confiée à des bureaux privés, devant fournir une maquette des avant-projets. Ces maquettes facilitèrent grandement la compréhension et le dialogue avec le Comité de quartier et les femmes du marché, notamment sur l'organisation spatiale des futurs marchés.

Sénégal : la première intervention du projet de restructuration se fit sur un quartier de baraques, nécessitant de nombreux déplacements de maisons. Le projet d'aménagement et la planification se firent avec la communauté autour d'une maquette complète du quartier ou chacun put mesurer et négocier les incidences du projet sur sa maison. Dans ce cas, l'approche n'est toutefois justifiable qu'en cas d'intervention lourde.

Il est souvent estimé que l'utilisation de technologies alternatives, notamment les méthodes HIMO, nécessitent moins de précisions dans les plans, ce qui n'est pas du tout le cas. Les techniques de construction peuvent être aussi simples que possible, mais les plans doivent être particulièrement précis pour certains détails (exemple : les niveaux de pente d'un drain d'évacuation pour s'assurer qu'il n'y a pas de points bas le long du parcours). Dès qu'un accord est conclu entre la communauté et l'appui technique sur la position et l'avant projet d'infrastructure, il faut établir un estimatif des coûts qui exige aussi une compétence et une expérience technique.

Si les travaux sont confiés à des entreprises privées ou des tâcherons, il s'agira de préparer et de lancer un appel d'offre. Les représentants des comités ou des associations concernées, ainsi que le Maître d'ouvrage, participeront à l'identification des adjudicataires. Les documents d'appel d'offre et les contrats prendront en compte l'approche HIMO et l'approche communautaire, notamment dans les relations entre les PME et la communauté. Au cas où elle réaliserait elle-même les travaux, la communauté aura besoin d'assistance pour démarrer les travaux, organiser le chantier et assurer le contrôle qualitatif. Celle-ci peut être fournie par une structure d'appui ou contractée avec le secteur privé.

4.4.3. Implication du secteur privé

Si une communauté a besoin d'une assistance technique, elle peut faire appel à des municipalités, des Agences de développement, des ONG ou autres acteurs privés.

Dans ces 2 derniers cas, il sera nécessaire de préparer des contrats précisant bien les tâches à mettre en œuvre et les modalités de payement, en fonction des prestations fournies. Les règlements devront de toute manière être autorisés par la communauté, mais le partenaire privé devra aussi se protéger d'éventuelles exigences abusives. Il est souhaitable que le contrat soit approuvé par une tierce partie, l'administration ou le bailleur éventuel.

Les bureaux d'ingénieurs interviennent pour élaborer les projets et/ou superviser les travaux. Le premier type de contrat, préparation des projets techniques, sera plutôt passé avec la communauté, le second de préférence avec le bailleur ou les autorités pour assurer la qualité des travaux. Des directives peuvent être formulées pour la gestion des petits contrats, toutefois chaque contrat doit être adapté à son contexte. Certains projets ont élaboré des contrats type simples pouvant être utilisés par les communautés.

Encadré 16 : utilisation de bureaux privés

Afrique du Sud : la communauté a soit utilisé des plans préparés par l'administration locale soit fait appel à un bureau d'étude privé pour les plans et le suivi des travaux. Le recrutement des consultants se fit avec l'appui d'une ONG, mais les contrats furent signés par le Comité. Les conflits (payements, qualité) furent résolus par des discussions entre les parties contractuelles et un représentant de l'ONG.

4.4.4. Renforcement des capacités et formation des communautés

Un processus participatif est, avant tout, un processus d'apprentissage. A chaque étape, la participation, quel que soit son objet, cherche à renforcer les capacités, dans les domaines organisationnel et technique, mais aussi au niveau des négociations. Toutefois, il y a des limites dans les aptitudes organisationnelles et techniques des OCB. Celles-ci ne doivent être ni surestimées ni surévaluées au risque de décevoir aussi bien les communautés que les autorités. Les appuis techniques doivent donc être bien dosés, laisser prendre des initiatives pour renforcer les compétences en gestion ou en organisation, partager l'information avec l'ensemble de la communauté, etc.

Dans le cas de travaux communautaires HIMO, les communautés doivent comprendre les bases des relations contractuelles. Les populations des quartiers n'ont souvent pas l'habitude de travailler sur base d'accords écrits. Les clauses contractuelles doivent être expliquées et discutées avant la signature de l'accord.

L'organisation de base doit connaître ses propres limites, et savoir où trouver de l'assistance. Dans plusieurs pays, les ONG jouent un rôle important dans le renforcement

des capacités des communautés de base, mais n'ont pas la compétence d'assister ces communautés à l'organisation de travaux HIMO, au recrutement de consultants techniques ou au travail avec des départements techniques dépendant d'autorités locales.

La formation des communautés peut être souhaitée dans les domaines suivants :

- Gestion d'une association, gestion de l'information, communication ;
- Formation technique pour les travaux de réhabilitation des infrastructures ;
- Fonctionnement et l'entretien des services et équipements, marketing, comptabilité ;
- Notions de contrat et capacités de négociation ;
- Gestion financière, entrepreneuriats et accès aux micro-financements ;
- Hygiène, salubrité et premiers soins (liés aux travaux ou aux services) ; etc.

La formation communautaire doit rester ouverte au niveau des thèmes, et pouvoir répondre aux besoins exprimés par les bénéficiaires (ex : alphabétisation des femmes, planning familial, sensibilisation au SIDA, etc.). Ces formations sont généralement faciles à organiser avec des ONG spécialisées, et ont un impact important dans les relations entre la communauté et ses partenaires.

Une organisation communautaire doit être capable de définir des objectifs, préparer un plan d'actions, organiser des réunions, tenir une comptabilité, et préparer un budget et des contrats. La plupart des organisations n'ont pas l'habitude d'assurer ces tâches et ont besoin d'être guidées et formées pour acquérir ses compétences. Compte tenu du niveau d'instruction souvent faible, les formations en salle doivent être limitées au profit d'une formation « sur le tas » : ateliers, apprentissages ou visites d'échange avec des groupes ou des communautés travaillant déjà sur des bases contractuelles ou opérant les services concernés par la formation. Ces échanges peuvent se montrer très instructifs, tant sur le plan des capacités organisationnelles que sur le plan technique ou fonctionnel d'un équipement ou d'un service. Ils permettent aussi, dans certains cas, de créer des réseaux, au niveau d'un groupe socioprofessionnel par exemple.

Encadré 17 : visites d'échanges

Togo : Dans ses programmes de formation, le projet PRICUR organisa de nombreux échanges et rencontres entre quartiers ou entre villes (collecteurs d'ordures, femmes des marchés, agents et cadres municipaux). Ces échanges eurent des effets non prévus, notamment au niveau des femmes, avec la constitution d'un réseau de contacts entre plusieurs marchés de la capitale. Certains d'entre eux commencèrent à s'organiser, sur base de l'expérience de Nukafu…

Pour faciliter le processus de planification participative, la communauté doit avoir des notions de base sur les aspects techniques liés aux travaux. Ces notions peuvent être acquises par des réunions régulières sur l'élaboration des projets et des visites dans des quartiers possédant le même type d'équipement.

Une formation en gestion permettra à la communauté d'améliorer l'organisation de ces affaires internes et de lui donner la possibilité de négocier avec les autorités et d'autres structures. Il s'agit notamment de faire prendre conscience aux responsables de leur droits dans le cadre d'un contrat. Il est souvent constater que, malgré certaines clauses contractuelles, les responsables de comités ou d'associations n'oseront pas revendiquer ce qui leur est dû aux autorités, en cas de conflits.

D'autres compétences de base nécessaires sont la comptabilité ou la gestion matière. La communauté devra mettre en place un système de recensement des travailleurs sur le terrain, préparer des fiches de paye, suivre un chantier, assurer la comptabilité, contrôler le matériel dont elle est responsable, vérifier la comptabilité d'un gestionnaire, contrôler le bon entretien d'un équipement, assurer des mesures de réparation rapides, etc.

Dans le cas de travaux communautaires en HIMO, la plupart des travailleurs sont recrutés au sein de la communauté. Ceci ne pose généralement pas de problèmes pour les travailleurs non qualifiés, mais les travailleurs qualifiés ne sont pas toujours disponibles. Il est important de savoir quelles compétences sont disponibles dans la communauté (nombre, qualifications). Il peut aussi être utile d'offrir des formations sur le tas aux travailleurs non qualifiés pour accroître leurs compétences.

Encadré 18 : qualification des ouvriers

Ouganda : dans le projet de Kalerwe, les travailleurs non qualifiés furent formés au cours du chantier comme maçons. Certains d'entre eux lancèrent par la suite de nouveaux chantiers dans d'autres quartiers.

Les communautés considèrent en général l'amélioration des compétences de leurs membres comme un des aspects les plus importants des contrats communautaires. Alors qu'un entrepreneur privé utilisera sa propre main-d'œuvre qualifiée extérieure, dans un contrat communautaire, les ouvriers qualifiés locaux seront utilisés autant que possible et les manœuvres auront plus de chance d'améliorer leurs compétences. Cette option dépendra bien entendu aussi de la complexité des travaux à réaliser.

Pour la réalisation de travaux en HIMO, l'organisation des chantiers est importante, surtout au niveau de la main-d'œuvre. Chaque groupe a besoin d'un chef d'équipe pour superviser le travail. Ces chefs doivent être formés aux méthodes HIMO, et avoir des connaissances techniques de base. Cette supervision est capitale dans les contrats communautaires, où la main-d'œuvre est souvent constituée de membres de la communauté sans expérience précise dans les travaux de construction.

Si le recrutement se fait par tirage au sort, les rotations doivent se faire régulièrement pour employer le plus grand nombre de manœuvres. Les chefs d'équipe peuvent être formés sur le tas par l'ingénieur ou le technicien senior responsable, mais une formation spécifique sur l'approche HIMO améliorerait leurs compétences. Des cours pour ces superviseurs ont été organisés dans certains programmes (Zambie, Madagascar, Afrique du Sud).

Bien qu'il soit difficile d'assurer un emploi permanent aux bénéficiaires, la formation peut accroître les compétences et ainsi augmenter les chances d'être recruté ailleurs. Certains ouvriers auront acquis assez d'expérience pour démarrer ou agrandir de petites entreprises, et d'autres trouveront de l'emploi sur d'autres chantiers, après les travaux communautaires.

En résumé, les formations communautaires sont très variées, pouvant avoir un caractère social, de bonne gestion et organisation, ou technique et professionnel. Ces formations constituent aussi un élément essentiel pour la mise en place progressive de contrats communautaires et doivent être essentiellement données sur le terrain. Dans la majorité des cas, des consultants (ONG ou secteur privé) seront engagés pour assurer ces formations.

4.4.5. Formation des institutions municipales et centrales

La formation n'est pas seulement nécessaire pour les communautés, mais aussi pour leurs partenaires institutionnels, plus particulièrement les municipalités ou les communes rurales, face à leurs nouvelles responsabilités issues de la décentralisation. Il sera par exemple nécessaire de sensibiliser les responsables municipaux à la mise en place d'un environnement favorable, à travers certaines formations techniques : technologies alternatives, normes de planification adaptées, participation communautaire, développement de plans d'actions communautaires ou gestion financière adaptée aux contrats communautaires. Même si la conception et la planification peuvent être commandées au secteur privé par la communauté, la municipalité doit avoir des normes de référence pour analyser les propositions. La formation, et plus précisément le recyclage des équipes municipales, est essentielle pour institutionnaliser les contrats communautaires.

Mais il peut aussi être nécessaire d'assurer des formations plus larges, dans le cadre du renforcement des capacités, notamment en gestion financière municipale, procédures budgétaires, recouvrement fiscal, relations institutionnelles, rôle des municipalités dans le contexte décentralisé, etc. Il est en effet difficile de proposer à une commune de mettre en place des mécanismes de gestion communautaires, de déléguer la prise en charge de certains services, ou de modifier sa fiscalité, si elle n'est même pas capable elle-même de contrôler les procédures. Ce manque de compétences risque même d'avoir un effet totalement bloquant de la part des responsables municipaux.

Les représentants de l'Etat et des communes doivent aussi avoir la compétence pour préparer et gérer les contrats. Les responsables municipaux ont souvent peu d'expérience pour établir des contrats et travailler avec les organisations de base et les ONG. Ils ne sont pas non plus conscients du rôle que les entreprises privées peuvent jouer dans les contrats communautaires. Lancer ce type de contrat implique donc d'accroître les connaissances et la compréhension des cadres publics pour dynamiser et gérer les mécanismes institutionnels entre les organisations de base, le secteur privé et eux-mêmes.

Même sans l'existence de cours formels en contrats communautaires, il existe des formations pour les ingénieurs et les techniciens en supervision des petits entrepreneurs,

et pour les ingénieurs, urbanistes et contrôleurs en conception et réalisation de travaux HIMO gérés par les communautés (ILO ASIST)[25].

Dans le cadre des contrats communautaires, les structures de l'Etat sont souvent face à des communautés sans expérience. Cela nécessite des contrats simples et adaptés. Les travaux doivent être quantifiés, leurs coûts calculés et groupés par tâches. Les méthodes HIMO doivent être appliquées sur base de coûts intéressants, assurant une bonne qualité et avec une organisation efficace des travaux. Les travaux en HIMO exigent des compétences spécifiques tant pour l'établissement d'une planification précise et la conception des projets, que pour la supervision et l'évaluation des chantiers.

Par le fait que les techniques HIMO ont surtout été appliquées dans les travaux en secteur rural, la formation a également été orientée vers les responsables de ce type de travaux. La plupart des agents ou conseillers municipaux n'ont donc pas bénéficié de ce type de formation et n'ont pratiquement aucune expérience dans cette méthode. Des cours et du matériel de formation doivent donc être mis en place pour les équipes techniques municipales. Des visites de projets pilotes permettront aussi de vulgariser la méthode.

Enfin, il sera parfois nécessaire de sensibiliser les agents sur la nature des travaux réalisables en approche HIMO ou par contrat communautaire. Cette distinction pourrait être formalisée. La réticence de certaines administrations provient d'une crainte de voir les contrats communautaires se substituer aux contrats classiques par entreprises. Comme nous l'avons vu, l'approche communautaire se limite à la réalisation et à la gestion de certains types d'équipements ou d'infrastructures bien précis. Au niveau construction, si l'ouvrage devient trop complexe ou trop important, il doit être réalisé par entreprises.

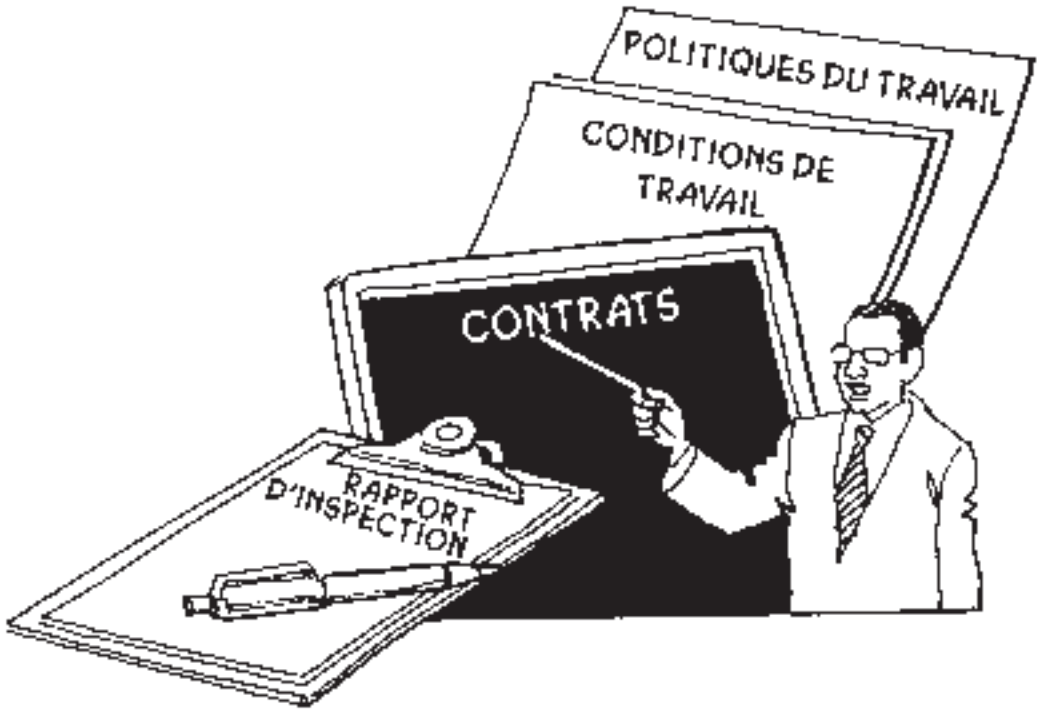
4.4.6. Le suivi / évaluation

Au niveau des chantiers de construction, le suivi concernant l'achèvement, la qualité, les quantités et les coûts implique un contrôle direct des travaux, des rapports d'avancement, une analyse des conflits, ainsi que des audits financiers et techniques. Tenant compte du manque d'expériences des communautés dans la réalisation des travaux, un effort particulier doit être apporté au suivi du processus. Le suivi n'est pas seulement important pour les autorités, mais aussi pour les communautés pour être régulièrement informés des progrès et des problèmes rencontrés. Un manque d'information peut freiner la participation des populations. La diffusion de l'information sur une action collective renforcera l'implication et la contribution de la communauté.

Une même vigilance devra être assurée au niveau de la gestion et de l'entretien des équipements. La mise en place des mécanismes va prévoir les outils, les documents et la formation nécessaire à un bon fonctionnement des mécanismes, mais un suivi reste indispensable pour roder les procédures et faire face aux éventuels imprévus.

Le suivi des contrats doit être assuré par l'autorité contractante ou ses représentants. Cette autorité est normalement une structure locale, si possible en partenariat avec les

[25] *Des cours et du matériel de formation sont disponibles au niveau du BIT, et ILO ASIST a produit une bibliographie pour le secteur urbain : The Urban Material Source Book, ILO ASIST, juillet 2000*



organisations de base, si les fonds transitent par ces-dernières ou si elles cofinancent les travaux. L'agence de coopération aidera à mettre en place un système de suivi. Le responsable du suivi et de la supervision doit être clairement spécifié dans le contrat, en accord avec tous les signataires. Les fonds nécessaires à ce suivi doivent également être prévus. Si le suivi n'est pas assuré par l'autorité locale, des instructions complémentaires doivent être données au niveau du contrôle des travaux, afin d'assurer le respect des normes négociées avec l'autorité.

Par ailleurs, il est important de vérifier le respect des engagements des différentes parties par une structure externe au contrat. En effet, malgré la formalisation contractuelle, le rapport des forces n'est jamais le même, et aussi bien une petite entreprise, pour des raisons commerciales, qu'une communauté, pour des raisons politiques, ne prendra facilement la décision de revendiquer ses droits à l'autorité contractante et administrative ou au maître d'ouvrage.

Après l'exécution et la mise en place des mécanismes, la formation et le renforcement des capacités, vient le troisième et dernier élément, qui concerne le suivi et les mesures d'accompagnement des bénéficiaires. Cette étape n'est bien souvent pas prise en compte dans le montage des projets, et elle est pourtant fondamentale dans le cadre d'actions communautaires ou de renforcement des capacités. Plus particulièrement, les projets pilotes, ayant pour objectif de tester et démontrer la faisabilité d'approches alternatives, doivent être suivis pour tirer les leçons afin d'être réplicables. Ce travail peut être assuré par des consultants locaux ou un institut de recherche et de formation ayant une bonne expertise en technologies, méthodes de planification ou procédures liées à des projets d'infrastructures locales (Tanzanie, Kenya).

5. Etapes de mise en place et d'exécution des contrats communautaires

5.1. Préparation du cadre

La première condition de lancement d'un programme communautaire est que l'initiative ou la demande initiale provienne de la communauté ou de ces représentants, que ce soit un quartier, un village ou une petite ville. Ceux-ci peuvent être appuyés par une municipalité, des services de l'Etat ou une ONG. Le point de départ sur le terrain est d'assurer une information des populations aussi large que possible sur le programme : ses objectifs, ses activités, ses critères d'éligibilité, etc. Cela peut être fait à travers des réunions d'information, des animations populaires, des radios locales, des journaux, des posters, etc. Les gens doivent être informés que tel ou tel service ou organisation est désignée pour assister les communautés par une amélioration des conditions de vie, et que certaines conditions doivent être réunies pour être appuyés par leur programme spécifique. Chaque organisation souhaitant être considérée doit démontrer sa représentativité et qu'elle a été élue démocratiquement, ou qu'elle s'apprête à organiser des élections pour former une organisation de base. Elle doit également avoir pré-identifié les problèmes majeurs de la communauté ou du groupe qu'elle représente.

En dehors de l'existence ou de la création d'une organisation de base représentative, une autre condition nécessaire, pour la réalisation de contrats communautaires, est le constat d'un climat favorable et d'un soutien au niveau des autorités nationales et locales, en particulier au sein des Conseils communaux ou des Commissions urbaines.

S'il s'agit d'un programme de réalisation ou de réhabilitation d'infrastructures, une troisième condition préalable est la disponibilité de fonds. S'il n'y a pas de chances réelles de disposer de fonds d'investissement, il est inutile de démarrer une mobilisation de la communauté, car la frustration pourrait compromettre toute initiative participative future.

Les étapes de mise en œuvre des contrats communautaires vont bien entendu dépendre d'une série d'éléments tels que l'objet des contrats, le contexte global, les partenariats envisagés, les prédispositions internes à la communauté, etc. Toutefois, s'il s'agit de travaux d'infrastructures ou de gestion de services, la procédure peut globalement se répartir en trois grandes phases, dont l'importance dépendra de la nature de l'équipement :

1. Organisation des bénéficiaires, plan de travail ou identification des travaux, contrat-cadre (financement), études techniques, formations préalables.

2. Identification des exécutants, signature des contrats, exécution, suivi, et formation sur le tas.

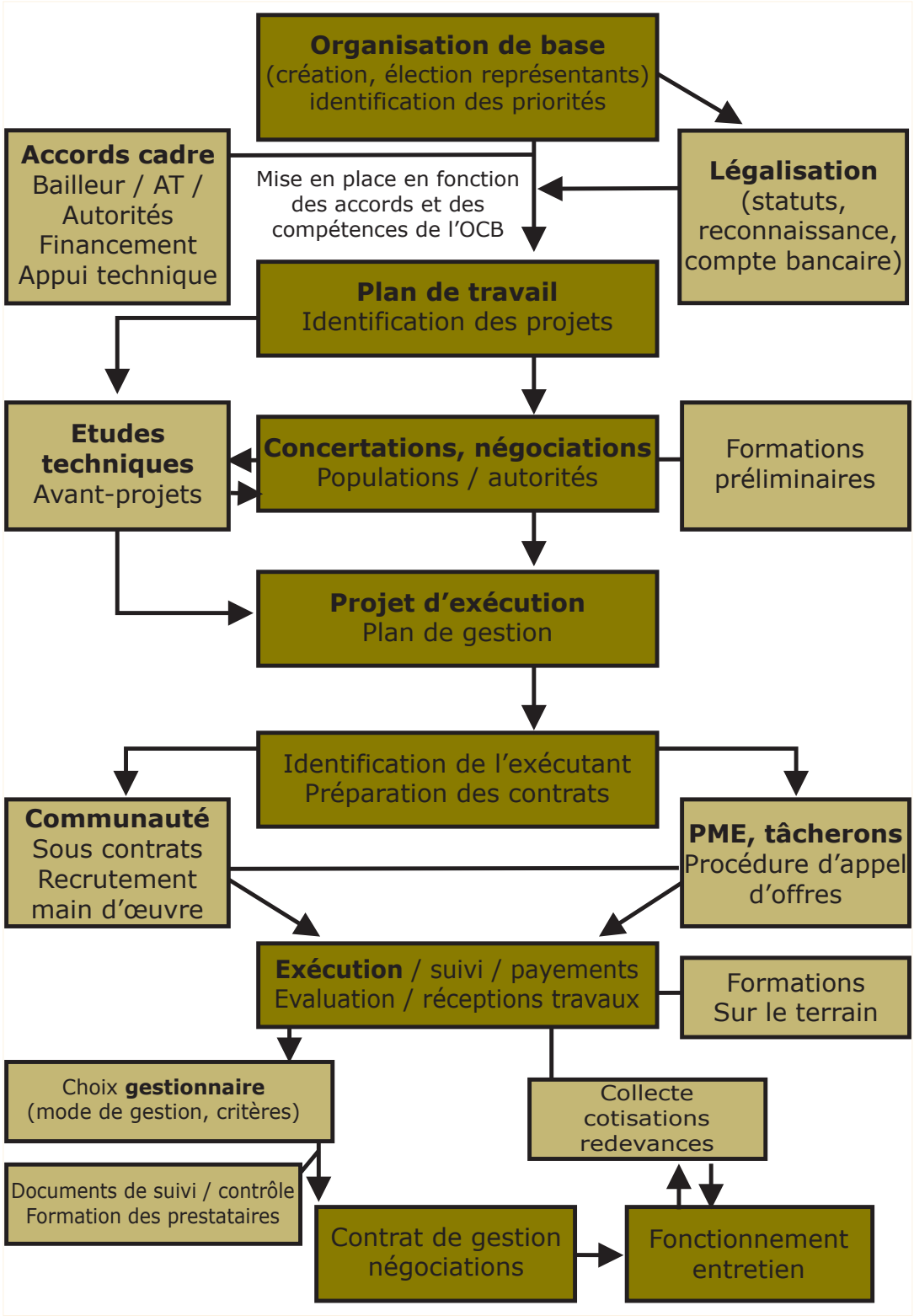
3. Evaluation, procédures d'entretien et fonctionnement

Dans la plupart des cas, il y aura 2 niveaux de contrat, impliquant la communauté, soit comme exécutant, soit comme autorité contractante. Le premier concerne généralement le financement et les relations avec les partenaires extérieurs et les autorités, le second concerne l'exécution même de l'objet du contrat.

La figure 8 schématise les étapes les plus courantes du processus, et le paragraphe 5.2 reprend en détail un exemple d'approche, sur base de l'expérience de Hanna Nassif en Tanzanie. Dans ce cas, l'organisation de base est le Comité de Développement Communautaire, et l'exécution des travaux est confiée à un Comité de Construction issu de la communauté.

Figure 8

Schéma des étapes de mise en œvre



5.2. Etapes de réalisation d'un contrat communautaire pour travaux (expérience d'Hanna Nassif – Tanzanie)

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
Phase d'organisation, de préparation et d'identification				
1	Comité représentatif légalement reconnu et ayant ouvert un compte en banque	S'il n'y a aucune organisation préalable, la communauté doit s'organiser et : ■ élire ses représentants au sein d'un comité ■ préparer des statuts ■ faire reconnaître le comité légalement ■ ouvrir un compte en banque ■ avoir une adresse postale	Existence d'une procédure de légalisation des organisations. L'assistance technique doit vérifier la représentativité du comité préexistant, y compris au niveau des groupes souvent marginalisés.	Le Comité, appuyé par l'AT. Celle-ci peut être une ONG, un service municipal, un consultant privé ou une agence de coopération
1a	La communauté détermine ses priorités pour améliorer son cadre de vie	Discussions autour des problèmes identifiés par les différents groupes et accord sur les priorités au sein de la communauté. Examen des modalités d'assistance pour la réalisation des infrastructures identifiées		Le Comité seul ou avec l'appui de l'AT, en relation avec les bailleurs potentiels
1b	Accord global d'assistance signé, et études nécessaires	Signature de l'accord de coopération global, pour la préparation, l'étude des coûts et l'exécution des travaux (à ce stade, les travaux ne doivent pas être spécifiquement désignés)	Disponibilité des fonds et de l'appui nécessaires à cette phase de préparation	Le Comité, bailleur, services de l'Etat, ONG ou AT représentant le bailleur

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
2	Priorités redéfinies ou approuvées. Plan d'action communautaire établi	Débat avec tous les membres de la communauté pour confirmer les choix (peut être fait en plusieurs ateliers de planification). En général les résultats correspondent aux choix initiaux, mais de nouvelles priorités peuvent être proposées[26]. Discussion sur les solutions et sur les objectifs à long terme, afin que les solutions immédiates n'entravent pas un développement futur.		Le Comité appuyé par l'AT. Généralement, les ateliers sont conduits par un animateur ou un expert de l'AT
3	Etudes initiales et identification du type d'assistance nécessaire	Analyse du site pour vérifier l'importance des problèmes et identifier les solutions techniques. Détermination de l'assistance nécessaire pour les études et les projets d'infrastructure	Les problèmes peuvent être réglés au sein de la communauté et ne dépendent pas de blocages en amont (ex : adduction d'eau)	Le Comité appuyé de l'AT, comme conseil technique
4	Avants projets et niveau d'équipement adoptés	Comité et AT assurent les rencontres avec les responsables de l'Etat ou des communes pour faire approuver : ■ le niveau des équipements ■ les autorisations de bâtir ■ les connexions avec les réseaux existants ■ les arrêtés légalisant les interventions	Les autorités sont en mesure d'approuver la réalisation des équipements prévus	Le Comité appuyé par l'AT, comme conseil technique

[26] *Une communauté peut identifier la construction d'un centre de santé comme prioritaire, mais après discussions il peut paraître préférable d'améliorer le drainage pour réduire le développement des moustiques dans la zone, comme mesure préventive.*

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
5	Projets, quantitatif, devis estimatifs et planning établis, y inclus les propositions pour le partage des coûts entre le bailleur et la communauté. La communauté élargie informée des projets	Etudier les sites d'implantation, tenant compte du statut des terrains. Vérifier les autres projets pouvant être intégrés dans le programme[27]. NB : le temps nécessaire doit être alloué pour des études approfondies et une consultation permanente des bénéficiaires, à toutes les étapes. Les projets et leurs coûts doivent être présentés de façon à être facilement compréhensibles par le Comité, afin qu'il assimile bien les propositions et puisse les présenter à la communauté élargie.		Le Comité appuyé par l'AT fournissant les conseils en planification
5a	Plan d'entretien préparé, discuté et approuvé	Le plan d'entretien est préparé par le Comité et l'AT, afin d'être discuté et négocié avec le Conseil municipal.	Partage des coûts d'entretien approuvé	Le Comité et l'AT en collaboration avec la municipalité
5b	Projets assimilés et discutés en détail par la communauté	Discussions des propositions en débat public pour obtenir une approbation globale de la communauté	Projets adoptés par le Comité	Le Comité seul ou avec l'AT
6	Financement approuvé et contrat-cadre établi	Négociations entre le Comité, l'AT et le bailleur pour assurer la disponibilité des fonds et ajuster le projet si son coût est trop élevé. Négociations sur le partage des coûts, et formalisation dans le contrat-cadre	Accord entre le bailleur et la communauté sur le partage des coûts	Comité et AT, négocient avec le bailleur. Dans ce cas, le contrat-cadre est signé par le Comité et la municipalité
7	Besoins en formation	Identification des compétences disponibles et des besoins, par le Comité et la commune.	Communauté, Comité et commune sont conscients de leurs capacités et faiblesses	Comité appuyé par l'AT

[27] *Il est important de tenir compte des impacts, sur une plus grande échelle et à long terme, des infrastructures proposées.*

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
8	évalués Plan de travail établi, et besoins en assistance bien définis	Evaluation des capacités, communautaires et municipales, à réaliser les travaux Détermination du niveau et du type d'assistance nécessaire	Communauté, Comité et commune sont conscients de leurs capacités et faiblesses	Comité et commune appui technique de l'AT
9	Compréhension des contrats communautaires	Le projet final et son coût sont présentés et adoptés en assemblée communautaire générale. La présentation doit préciser les frais d'exploitation et la répartition des responsabilités pour l'entretien. La méthode de réalisation des travaux dans le contrat communautaire sera aussi expliquée et débattue. Le montant du contrat inclura un petit pourcentage au profit de la communauté.	Le projet et le mode de réalisation adoptés par toutes les parties du contrat communautaire	Comité et commune appuyés par l'AT pour les conseils techniques
9a	Approbation du projet global par les autorités	Le Comité (et l'AT) doivent faire approuver les projets, et si nécessaire les coûts, par les autorités concernées. L'appui des départements spécifiques doit être assuré (ex : équipement et personnel d'une clinique ou d'une école)	La communauté accepte les propositions. Elles doivent être approuvées par les autorités, et un plan de fonctionnement et d'entretien est disponible	Comité appuyé par l'AT

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
Phase d'exécution, identification des exécutants, contrats, formations et suivi				
10	Mise en place d'un Comité de Construction (CC)	Création d'un Comité de construction d'au moins 4 membres de la communauté. Pour éviter les conflits d'intérêts, les membres du Comité de quartier faisant partie du CC devront être remplacés par de nouveaux élus. Les membres du CC doivent être expérimentés en construction. Le Comité informe les partenaires de leur intention de signer un contrat de travaux communautaires, tel que défini dans l'accord-cadre, et, si demandé, fourni le nom des membres proposés pour le CC.	La composition du CC acceptable par toutes les parties	Comité avec l'appui de l'AT
Phase d'évaluation, mise en place des procédures de gestion et d'entretien				
20	Bénéfices utilisés pour des actions communautaires	Les bénéfices sont normalement versés dans le compte du Comité pour assurer l'entretien ou d'autres activités pour la communauté. Ils ne peuvent bénéficier aux intérêts personnels des membres du Comité ou du CC	Un bénéfice est réalisé et n'est pas utilisé pour modifier ou corriger des travaux mal exécutés	Comité
21	Les mesures de gestion et d'entretien sont mises en place	Tenir un atelier sur l'entretien communautaire pour rappeler les clauses contractuelles et revoir les procédures d'entretien, les systèmes de recouvrement et la prise en charge de l'entretien, y inclus une formation, si nécessaire.	Les prévisions initiales sont toujours valables	Comité, CC, AT et les autorités locales (si elles doivent assurer une part des frais d'entretien)

Étape	Résultats/effets	Activités	Conditions	Responsable/ appui
22	La communauté est bien informée sur l'amélioration des infrastructures	Tout au long de la mise en œuvre, l'organisation communautaire et le CC doivent assurer une large information sur l'avancement des travaux et les fonds engagés, ainsi que l'accès public de leur bureau. Ils doivent aussi organiser des réunions publiques pour assurer l'information de l'ensemble de la communauté.	Identification d'un point de rencontre ou l'information est disponible	Comité et CC, appuyés par l'AT
22a	Suivi et évaluation des procédures et des résultats réalisés	Des évaluations sur les procédures, les contraintes et les résultats atteints doivent être réalisées aux étapes importantes du projet et à son achèvement	Système d'évaluation / suivi mis en place	Suivi : le Comité, la commune, avec l'AT et autres partenaires. Autoévaluation : Comité et AT Evaluation externe : évaluateur indépendant consultant tous les acteurs concernés et les membres de la communauté non impliqués.

Les procédures décrites ci-dessus présentent un cas où la communauté agit comme entrepreneur, par le biais d'un Comité de Construction, fournissant la main-d'œuvre, les matériaux, les équipements, et s'organise pour son assistance technique. Les responsabilités peuvent varier et être moins complexes comme dans le cas, par exemple, où la communauté ne fournit que la main-d'œuvre.

En cas de blocage du processus par un des partenaires, certaines étapes devront se répéter jusqu'à obtention d'un accord ou d'une solution permettant de poursuivre la procédure.

6. Forces et faiblesses des contrats communautaires

Même si les activités, travaux de réhabilitation, prestations de services, gestion, entretien, pouvant faire l'objet d'un contrat communautaire se font, directement ou indirectement, au bénéfice des populations, la question est de vérifier, tout d'abord, les différentes options possibles pour mettre en œuvre ces activités. Est-il préférable d'utiliser la communauté ou certains de ses membres comme entrepreneur, gestionnaire ou exploitant, de faire exécuter ou prendre en charge ces tâches directement par l'Etat ou par une société parastatale spécialisée (travaux en régie, par exemple) ou de faire appel au secteur privé ?

Considérant les tendances au désengagement des services de l'Etat en faveur du secteur privé, et à la réduction du nombre de fonctionnaires, d'une part, et les besoins considérables des administrations locales pour répondre à leurs nouvelles responsabilités, d'autre part, le choix du mode d'exécution et de gestion balancera de plus en plus entre le secteur privé et les structures communautaires. Chaque prise de décision devra préalablement considérer les avantages et inconvénients des contrats communautaires, ainsi que les implications sur les coûts, la qualité et la durabilité des réalisations et mécanismes. Les principaux avantages et inconvénients d'une approche par contrats communautaires sont repris ci-dessous.

6.1. Avantages

1. La communauté apprécie la reconnaissance et le support à ses initiatives. Dans le cas ou l'accent est mis sur l'appui aux plus défavorisés, le contrat communautaire inspire plus de confiance et de fierté. Il valorise la communauté et les individus dans cette communauté, et crée un sentiment d'appartenance vis à vis des réalisations. La cohésion et la solidarité de la communauté seront renforcées

2. Les contrats communautaires assurent une proximité entre le gestionnaire ou l'entrepreneur et les populations, en tant que bénéficiaires. Le dialogue reste constant et les éventuels conflits plus facilement gérables localement. Les perturbations dues à des travaux, par exemple, seront plus facilement acceptées par la communauté, celle-ci étant directement impliquée et s'appropriant le projet. Un entrepreneur privé viendra réclamer des compensations ou se trouvera bloqué dans ses travaux, là où la communauté peut plus facilement trouver des compromis internes et rapides.

3. Le développement de l'esprit communautaire, issu de l'organisation nécessaire à l'approche, entraîne une meilleure prise conscience de la communauté à l'égard de ses propres capacités, notamment pour des tâches jusque là du domaine des services publics. Cette confiance en soi incite les groupes à sortir d'une « mentalité d'assisté » et à prendre en charge de nouvelles initiatives au bénéfice de la communauté (formation, éducation, santé, etc.)

4. Le contrat peut complètement modifier la nature des relations entre les agents municipaux (ou de l'Etat) et les populations. Celles-ci, en tant qu'acteur responsable et partenaire, ne sont plus en position de demande ou d'attente souvent frustrante. Si les relations sont franches et transparentes, un climat de confiance peut se développer entre les parties.

5. La gestion et la protection de l'environnement par la communauté, n'est plus une simple obligation professionnelle, mais deviennent aussi un devoir social, tant au niveau de la qualité de vie et de l'hygiène, qu'au point de vue de l'économie locale, et des revenus possibles, issus de l'exploitation des ressources. Cette dépendance est le meilleur garant d'une exploitation contrôlée et raisonnable.

6. En cas d'aménagement urbain, l'approche communautaire permet plus de souplesse au niveau de l'intégration des nouvelles infrastructures. Même si celle-ci est assurée au stade des projets, lors de la mise en œuvre la négociation constante avec les habitants facilite les débats sur les démolitions ou la recherche de compromis entre le projet planifié et la réalité du terrain, en cas d'imprévus. Des modifications d'alignements, par exemple, peuvent être décidées sans grands effets sur les contrats.

7. Dans un contrat communautaire, la majeure partie des fonds investis reste au niveau du quartier ou du village (bénéfice des infrastructures ou des services, création d'emplois, matériaux, etc.). Au niveau des choix des priorités, l'avis des populations se montre généralement le plus raisonnable par rapport à leurs capacités. De plus, les OCB sont redevables à leurs membres, et si elles sont transparentes, il y aura moins de suspicion quant à l'utilisation des fonds.

8. L'approche communautaire permet le maintien de moyens, utilisables pour l'entretien ou d'autres activités, au niveau local. Le manque de ressources de l'Etat pour assurer ces entretiens, incite les communautés à compter de plus en plus sur leurs propres moyens. La mise en place d'un fonds d'entretien sur base des bénéfices du contrat est un bon démarrage, et les travaux peuvent permettre de développer des compétences locales. Cette délégation peut représenter un important allégement pour les services publics.

9. Le contrat communautaire assure la création d'emplois locaux, qualifiés et non qualifiés. Les contrats avec le secteur privé peuvent préciser l'obligation de recruter localement la main-d'œuvre non qualifiée, toutefois, l'engagement d'artisans locaux risque d'être réduit. Dans les contrats communautaires, il est plus facile d'arranger des petits sous-contrats aux tâcherons locaux, ou de les recruter directement comme ouvriers. Le choix dépendra de la nature des travaux à réaliser.

10. Les travaux communautaires permettent de faire de la formation sur le tas dans les domaines technique, administratif et de gestion. L'occasion de développer les compétences dans la communauté sera minime si on fait appel aux privés. En améliorant les compétences, les bénéficiaires peuvent trouver un emploi ou monter leur propre petite entreprise.

11. Si un entrepreneur privé doit être recruté pour des raisons techniques, l'établissement d'un contrat avec la communauté (sous-contrat) implique une sorte

de « contrôle social » de l'entrepreneur, en plus du contrôle normal. Par contre, la communauté aura peu de prise sur un entrepreneur recruté par une autorité extérieure.

12. Les contrats communautaires peuvent réduire les coûts et le gaspillage. La marge bénéficiaire pour la communauté est souvent inférieure à celle prévue par les entreprises privées. Les motivations de la communauté ne se limitent pas à des considérations économiques. En cas de conditions de travail difficiles sur le terrain, la communauté va moins facilement baisser les bras ou demander un payement supplémentaire.

13. Les procédures contractuelles étant généralement plus simples, les démarches sont rapides et les travaux peuvent démarrer plus rapidement. Si la communauté exécute, il n'y a pas d'appels d'offres, d'analyse de soumissions, ni d'attribution de contrats extérieurs.

6.2. Inconvénients

1. Un climat de confiance entre partenaires peut être plus difficile à obtenir. Les communautés peuvent, par exemple, avoir des soupçons sur les fonds transitant par la municipalité ou les services de l'Etat, suite à de mauvaises expériences, ou à cause de l'image négative de certaines autorités locales.

2. L'assurance d'une réelle volonté et d'une adaptation des autorités locales à négocier avec les communautés. Les responsabilités concédées aux communautés peuvent être interprétées par les agents ou les élus comme une usurpation d'une certaine position dominante. Ils ont également plus d'expérience à traiter avec des ouvriers directement ou des entreprises privées et peuvent avoir besoin d'être sensibilisés sur les aspects positifs des contrats communautaires.

3. Le temps et les efforts nécessaires à mobiliser et à assurer la pleine participation de la communauté, pour discuter des propositions du contrat et arriver à des accords. Ce n'est pas seulement du temps consommé, mais aussi coûteux en terme d'appui.

4. En cas de travaux d'infrastructure, la gestion et le suivi par les services publics de petits contrats communautaires représentent une charge de travail bien plus importante qu'un contrat classique avec un entrepreneur privé, sans tenir compte de l'apprentissage nécessaire à la nouvelle approche. Or il n'est quasiment jamais prévu de compensations, notamment salariales, pour motiver les agents face à ce travail supplémentaire.

5. La garantie de qualité des travaux ou prestations, notamment basée sur des relations privilégiées et de confiance, est moins évidente que dans le cadre d'un contrat privé. La communauté pourra se satisfaire avec un niveau de qualité moindre, par exemple pour des travaux de finition.

6. Le niveau d'appui souvent nécessaire pour assister la communauté à gérer un contrat : les aspects techniques, les procédures de gestion d'un équipement ou de la main-d'œuvre, les compétences nécessaires à une exploitation rentable, le

contrôle de qualité de travaux. Même si un entrepreneur privé a également besoin de formation, il a plus facilement la possibilité de faire appel à des compétences venant de l'extérieur.

7. Les habitudes et pratiques culturelles ou traditionnelles peuvent constituer un frein à l'avancement des activités et des décisions (ex : en cas de décès d'un responsable ou signataire). L'efficacité d'une organisation de base reste tributaire de la complexité de la communauté qu'elle représente.

8. Malgré des procédures d'élections transparentes et démocratiques, un Comité peut être composé d'élites locales et certains groupes défavorisés peuvent ne pas y être représentés convenablement. Le risque d'une « récupération » par des chefs traditionnels ou des responsables politiques locaux, agissants plus par intérêt personnel ou celui d'un clan, constitue aussi un inconvénient. Le manque d'homogénéité des communautés peut être source de lutte de pouvoir et de conflits dangereux pour l'exécution du contrat communautaire.

9. Le manque de clarté ou certaines ambiguïtés dans la définition des rôles et responsabilités peuvent mener à des conflits internes entre les comités ou avec les associations socioprofessionnelles et autres partenaires.

10. Au niveau de la main-d'œuvre, la nécessité de recruter localement peut s'avérer être un handicap par rapport à une entreprise privée ou aux services publics pouvant faire appel à un marché plus large. Par exemple au cas où des ouvriers formés se feraient embaucher ailleurs, ralentissant les travaux et réduisant les compétences disponibles pour l'entretien au sein de la communauté. Une mobilisation temporaire des contributions peut aussi poser problème, surtout si elle est sous forme de travaux non payés (attention à ce que les travaux non payés soient volontaires et non forcés).

6.3. Comparaison des coûts

La comparaison des coûts est difficile à établir, surtout s'il s'agit de gestion d'un service, d'entretien ou d'exploitation, car la prise en charge communautaire remplace souvent des prestations assurées par des services municipaux ou de l'Etat, inclus dans des budgets plus globaux. Les effets doivent plutôt se mesurer en terme de dynamisation de l'économie locale, de création de nouveaux revenus, de flux financiers au niveau du quartier ou du village, etc. Par ailleurs, si le contrat communautaire semble plus rentable et permet une meilleure répartition des profits dans la société, sa mise en place est plus coûteuse en terme de temps, d'appui nécessaire ou de formations, comme dit précédemment.

La comparaison est plus facile dans le cas de travaux d'infrastructures, malgré l'utilisation de normes adaptées ou l'organisation de travaux en régie. Certaines comparaisons ont été faites sur les coûts contractuels, à partir de barèmes municipaux ou d'offres du secteur privé.

Dans cette comparaison des coûts, il n'est souvent pas possible de prendre en considération les coûts indirects, que se soit dans les contrats communautaires, les contrats privés ou les travaux en régie.

Les principaux coûts indirects sont identifiés dans le tableau 4 ci-dessous, mais il est difficile d'établir le pourcentage qu'ils représentent sur le coût total des travaux, car il dépendra de la taille du contrat, des difficultés techniques, des sites et de la durée du contrat. D'autres éléments auront un impact sur les coûts de réalisation, tels que l'utilisation de l'approche HIMO, l'utilisation de matériaux locaux, les modes de fabrication (pavés, briques, tuiles) ou le suivi et l'organisation des chantiers.

Encadré 19 : coûts des travaux

Pakistan : dans le projet d'Infrastructures Communautaires (CIP), 2 chantiers d'infrastructures ont produit un travail de qualité en réduisant les coûts de 23% par rapport aux estimations d'une approche classique.
(Source : Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management – P. Schübler for UMP)

Sri Lanka : les contrats communautaires administrés par le NHDA ont fourni des infrastructures à un coût environ 20% moins cher que les coûts officiels, et ceci sur 93 contrats. Moins de 10% des contrats dépassèrent les montants initialement prévus.
(Source : Community Initiatives in Urban Infrastructure –ODA)

Ouganda : les drains réalisés en approche communautaire (main-d'œuvre et matériaux) dans le projet de Kalerwe ont coûté 60.000Sh au m², et d'après les services municipaux, le coût du curage et de la protection d'un drain s'élève à 133.000Sh. Ces chiffres prouvent la compétitivité des travaux communautaires, même si la qualité de leur finition était inférieure aux normes exigibles à un entrepreneur privé.

Togo : dans le projet PRICUR, les chantiers écoles avec les PME, en approche HIMO, suivi par la communauté et le projet, furent de 20% moins chers pour les constructions, et de 40% pour la voirie pavée, que des chantiers similaires réalisés par les agences d'Etat en approche conventionnelle.

Sénégal : coût de gestion forestière

Selon les estimations du projet Combustible Domestique, le coût d'une opération de reboisement classique coûte 400.000Fcfa/ha, si elle est réalisée avec l'appui des communautés elle coûte 200.000Fcfa/ha. Enfin, les charges de fonctionnement des comités locaux de gestion et de surveillance, dont l'intervention permet d'éviter les opérations de reboisement, s'élèvent annuellement à 400Fcfa/ha.

Tableau 4 : Coûts indirects par mode de mise en œuvre (travaux d'infrastructures)

Mode de réalisation	Coûts indirects	A la charge de	Justification des coûts
Contrats communautaires	Coûts liés aux procédures parfois longues d'animation et mobilisation communautaire jusqu'à la signature du contrat	Bailleur de l'appui technique	Oui. Appropriation par la communauté et transparence
	Coûts de formation communautaire	Bailleur de l'appui technique	Oui. Mesure d'accompagnement importante
	Coûts de l'assistance technique durant la préparation et la réalisation	Bailleur de l'appui technique	Oui. Si nécessaire, formation de l'appui technique
Travaux en régie	Coûts du personnel permanent, salaires et frais de fonctionnement	Gouvernement, municipalité	Non. Doit être réduit autant que possible
	Surcoûts dus à la faible motivation du personnel et à la rigidité des règles administratives	Gouvernement, municipalité, communauté	Non. Manque d'efficacité, faible productivité et retards
	Possibilités que la commune doive payer des indemnisations (perturbations, échanges de propriétés)	Gouvernement, municipalité	En fonction des accords avec la communauté
	Coûts d'entretien devant être pris en charge entièrement par la commune	Gouvernement, municipalité	Dépend du type d'infrastructure et des accords de gestion
Entreprise privée	Coûts de préparation des offres	Entreprise, municipalité	Oui. Renforce les entreprises, assure la transparence des coûts
	Surcoûts liés aux éventuelles modifications sur le terrain ou aux conditions de travail difficiles	Gouvernement, municipalité	Dépend des travaux, plus fréquent en milieu urbain
	Les conditions difficiles peuvent aussi faire augmenter le montant des offres	Gouvernement, municipalité	Oui. Assure le rendement et la qualité des travaux
	Payement éventuel d'indemnités par l'entrepreneur ou la commune	Gouvernement, municipalité, entreprise	Oui. Conditions contractuelles équitables

Mode de réalisation	Coûts indirects	A la charge de	Justification des coûts
	Les coûts d'entretien si la communauté n'est pas formée ou n'a pas le capital de base	Gouvernement, municipalité	Non. Auraient dû être prévus au départ
	Si appel à de jeunes entreprises, besoins de formation et d'appui technique	Bailleur de l'appui technique	Oui. Appui aux entreprises locales

6.4. Durabilité

Deux éléments importants pour assurer la durabilité des équipements communautaires, doivent être abordés, dans les grandes lignes au moins, au stade de la planification du projet, compte tenu de leurs incidences financières. Il s'agit de l'équipement et du fonctionnement du service d'une part, et d'autre part de l'entretien, régulier et périodique, et des réparations urgentes des réalisations.

Les coûts d'équipements et de personnel doivent être prévus dans la proposition de projet, que la communauté participe ou non dans les coûts d'investissement des infrastructures. Ces coûts peuvent être assurés par une lettre d'engagement d'un département ministériel ou de la structure concernée autant pour le personnel devant assurer le fonctionnement du service que pour l'équipement de base (ex : dans le cas d'une clinique ou d'une école). Si ce support ne peut être garanti, la communauté doit décider de façon réaliste si elle peut prendre en charge le fonctionnement et l'équipement des services envisagés. Elle peut également proposer de prendre le service en charge, évaluer les coûts de fonctionnement et négocier une convention dans laquelle l'autorité s'engage à lui verser les fonds nécessaires à cette tâche. Il est important dans ce cas de prévoir les éventuels moyens de pressions obligeant l'autorité à respecter ses engagements vis à vis de la communauté. Le montage est plus facile, et les risques moins grands s'il s'agit d'un service directement rémunéré par ses utilisateurs ou d'un équipement marchand. Chaque cas devra être étudier en fonction de ces potentialités en terme de recettes. Dans le cas d'un réseau d'adduction d'eau, par exemple, le niveau des contributions et les modes de payement doivent être précisément calculés en s'assurant que le niveau d'équipement correspond à ce que les bénéficiaires peuvent prendre en charge et acceptent de payer.

Tous les types d'infrastructures nécessitent un entretien et des contrôles réguliers. Si elle a directement participé à la construction, la communauté a acquis des compétences qui doivent lui permettre d'assurer l'entretien de routine, sans fonds extérieurs ou appui des autorités. Si la communauté est responsable de l'entretien, son comité doit être autorisé à collecter des contributions ou récupérer des taxes (directement par la communauté ou à travers la fiscalité municipale) pour approvisionner un fonds d'entretien. Comme pour les charges de fonctionnement, ce fonds peut aussi être alimenté par la rémunération du service aux utilisateurs. Il est aussi important d'assurer un sentiment d'appartenance motivant la communauté à entretenir ses propres équipements. Si les autorités restent responsables des fonds d'entretien, elles peuvent passer un contrat de prestations avec

la communauté pour assurer l'entretien, par exemple pour curer des canaux primaires ou entretenir une route. La communauté peut participer au contrôle des travaux d'entretien, incitant les équipes à un travail plus soigné.

Il y a parfois lieu de distinguer l'entretien courant de l'entretien périodique, qui implique des interventions plus lourdes. Ce-dernier restera plus fréquemment à charge du maître de l'ouvrage (commune, institution d'Etat), ce qui lui permet aussi de mieux contrôler les prestations communautaires, ou sera contracté à une entreprise privée. Pour certains matériaux (matériel plomberie, tuiles, pavés, etc.), l'entretien sera facilité par la constitution d'un stock permettant une intervention rapide en cas de réparation urgente.

6.5. Perspectives d'avenir des contrats communautaires

Les possibilités de développer une approche contractuelle, quel que soit le pays ou le cadre global, dépendent de différents facteurs.

Primo, certaines préconditions sont importantes pour le succès de l'approche :

- Un environnement favorable à un développement participatif local, incluant une décentralisation effective vers les autorités municipales et régionales ;
- La présence d'organisations de bénéficiaires pouvant être légalement reconnues ;
- La disponibilité d'appui en renforcement communautaire et d'appui technique.

Secundo, il y a nécessité d'avoir des directives générales, légales et réglementaires en appui à l'approche contractuelle et aux organisations communautaires participantes, pour éviter les risques et les pièges dans la formulation juridique complexe des contrats, des conditions abusives ou des abus dans des rapports de force inéquitables.

Le potentiel de l'approche communautaire ne sera assuré que s'il contribue au renforcement durable d'organisations solides et motivées au niveau des populations les plus défavorisées, et pas seulement à un appui ponctuel d'organisations communautaires présélectionnées, pour remplir les exigences d'un contrat déterminé. En d'autres mots, il est important de ne pas se limiter aux intérêts à court terme, mais aussi d'assurer les objectifs socio-politiques à long terme, dans l'intérêt des plus pauvres. L'approche contractuelle, avec ses activités *d'organisation* et de *négociations*, représente une stratégie importante pour favoriser l'intégration des groupes les plus marginalisés dans l'ensemble de la société, et favoriser l'émergence d'un « capital social », basé sur la confiance, le respect des obligations et la solidarité, indispensable au progrès social[28]. Afin d'assurer ce potentiel, les objectifs liés au renforcement organisationnel et de négociation doivent être activement mis en valeur. Eventuellement, ces groupes peuvent se joindre à des mouvements de société plus larges, et exploiter leurs nouvelles capacités de négociation et d'argumentation pour accéder à des ressources complémentaires à leurs propres efforts de développement.

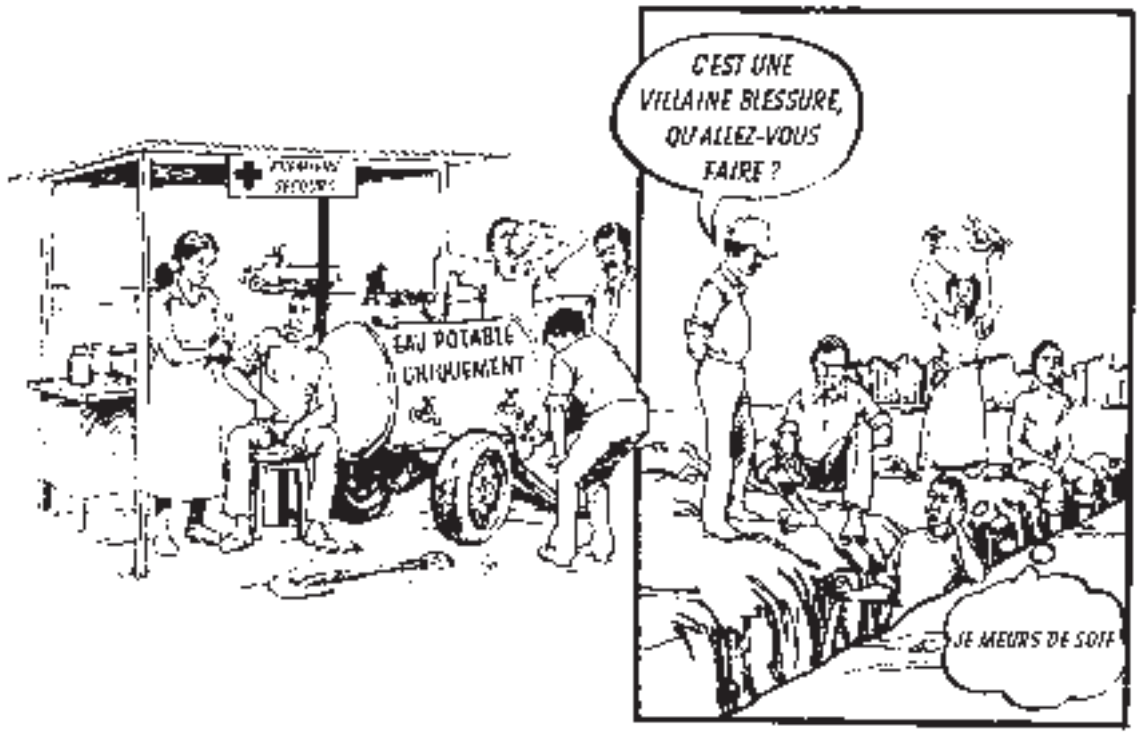
[28] *Peter Oakley, op cit.*

7. Normes du travail et contrats communautaires

Il existe un certain nombre de normes élémentaires de travail qui doivent être respectées dans tous les cas, que les travaux soient réalisés directement par l'Etat, par des entreprises privées ou par contrats communautaires. Elles tiennent compte d'aspects tels que les salaires minimums, l'âge minimum d'emploi, les risques de discrimination (femmes, groupes religieux ou ethniques), l'interdiction du travail forcé, les couvertures en cas d'accident, la sécurité et la salubrité, et les conditions de travail pour les travaux journaliers[29].

L'encadré 20 reprend, à titre d'exemple, une liste de conditions pouvant être prises en compte lors du recrutement d'ouvriers par un entrepreneur, ces conditions étant variables en fonction du cadre et de la législation locale.

Dans les contrats classiques avec le secteur privé, l'entreprise est censée être assurée contre les accidents, les dégâts et les pertes dues à ces activités. L'entrepreneur est également censé prendre une assurance contre tout accident ou blessure de ses ouvriers.



[29] *voir aussi le guide « Programmes d'Infrastructures à Haute Intensité de Main-d'œuvre : Politiques et pratiques du travail », Tajgman, de Veen, BIT, 2000*

Même si dans les contrats communautaires, la communauté se sent le plus souvent collectivement responsable vis à vis d'un blessé accidentel, en payant la facture de l'hôpital par exemple, il n'y a généralement pas d'accord formel pour payer les frais médicaux ou compenser les pertes de salaire. De même, il n'y a souvent pas d'arrangement formel pour s'assurer contre les dégâts aux biens privés durant les travaux ou par la suite. Ce manque d'assurance et cette confiance aveugle envers les conseils techniques des agences d'appui ou des équipes municipales peut aboutir à de sérieux problèmes si une plainte était déposée contre la communauté (comme entreprise ou comme gérant) ou un ingénieur individuel.

Dès lors, que les travaux soient exécutés par un entrepreneur privé ou à travers un contrat communautaire, le contrat doit prévoir des clauses concernant les assurances, la sécurité et la salubrité minimale sur le chantier (kit médical, vêtements appropriés), et les coûts de cette prévention doivent être prévus dans le contrat.

Il faut également noter que l'approche des contrats communautaires promeut l'application des droits élémentaires d'organisation et de négociation, parmi les groupes les moins favorisés des secteurs informels et non organisés de la société. Toutefois il faut que les clauses restent claires, facilement compréhensibles par tous, simples et adaptées aux petits chantiers, et évitent la lourdeur et la complexité de celles de certains contrats-type. Un point important concerne le système de règlement des conflits qui doit être approprié, afin que la communauté, ou le petit entrepreneur, n'ait pas de craintes à revendiquer ses droits contractuels face à l'autorité ou au bailleur.

Encadré 20 : exemple de conditions d'emploi

(Source : Nepal SPWP Manuals – ILO)

1. Recrutement :

- Pas de recrutement forcé, ni sous la menace ou comme punition
- Une entreprise ne peut utiliser de la main-d'œuvre gratuite issue de services publics
- Ne pas retirer du travail à un ouvrier comme mesure disciplinaire
- Une entreprise ne peut demander aux ouvriers une gratification pour recrutement
- Pas de discrimination de genre, de race, de couleur, de croyances ou ethnique. Répartition des tâches uniquement en fonction des compétences et des capacités physiques

2. Salaires :

Niveaux

- Pas de payement inférieur aux barèmes officiels
- Droit des travailleurs de négocier des augmentations
- Si paiements journaliers réglés à la tâche, ces dernières doivent être calculées afin de correspondre au moins au salaire journalier officiel minimum

Non-discrimination

- Les femmes, les jeunes et les hommes, quels que soit leur groupe social ou leur religion, ont le droit de choisir entre les différentes tâches proposées

Informations et présences

- Les barèmes de salaire, les calculs salariaux, les périodicités et le lieu des payements, et les conditions de déductions doivent être affichés publiquement
- L'entrepreneur doit mettre à disposition des ouvriers un registre des présences

Lieu et jours de paie

- Les travailleurs doivent être régulièrement payés, dans un intervalle maximum de 15 jours, qu'ils soient payés à la tâche ou à l'heure, au jour ou à la semaine
- Les paiements doivent se faire à proximité du chantier

Déductions de salaires

- Pas de déductions pour payer les outils ou les équipements, qui doivent être fournis par l'entrepreneur
- Déductions seulement dans les cas suivants : absences, payements en nature, par décisions de justice

Payement en nature

- Autorisé uniquement sous forme de repas, sur le site, ou de nourriture pour les travailleurs habitants hors du site
- La valeur déduite doit être calculée sur le coût local actualisé de la nourriture

3. Formation des travailleurs

- Au moins 5% des travailleurs locaux doivent avoir la possibilité d'améliorer leurs compétences par une formation sur site
- La formation doit cibler en priorité les femmes et les plus pauvres

4. Sécurité et santé

- L'entrepreneur doit prévoir une pharmacie de premiers soins sur le site
- L'entrepreneur doit avoir une personne, ou en former une, pouvant apporter les premiers soins
- Il doit garantir que l'équipement et les outils présentent le moins de danger possible pour la santé et la sécurité des travailleurs
- Il doit prévoir la mise à disposition d'eau potable gratuite sur le site

5. Heures de travail

- Aucun travailleur ne doit être employé plus de 8h/jour ou 48h/semaine
- Payement obligatoire des heures supplémentaires au taux de 150%
- Pas de travail continu de plus de 5h, sans une pause de minimum 30 min.
- 6/ travail des enfants
- Interdiction d'employer des enfants de moins de 14 ans
- Interdiction d'employer des enfants de moins de 16 ans pour des travaux dangereux ou nocifs pour la santé, ni pour des travaux nocturnes
- Les enfants de moins de 16 ans ne peuvent travailler plus de 6h/jour ou 36h/semaine

Bibliographie

- BIT – *Les programmes de création d'emplois*, Commission de l'emploi et de la politique sociale, Conseil d'administration, novembre 1998
- BIT – *Programme de travaux communautaires à haute intensité de main-d'œuvre* MAG/94/001/IDA, Rapport final, rapports d'avancement 1997, 1998, Antananarivo
- Bureau de contrôle et de consultance de travaux – *Adduction d'eau potable des villages de Kpélé Agbanon et Agoté*, rapport du projet, Lomé, Togo, 1998
- Clifton, van Esch – *Hanna Nassif Urban Upgrading Project, phase II, study on implementation of community managed and labour-based works using community and private contracts*, ILO ASIST, Nairobi, 2000
- CNUEH – *L'agenda Habitat, Plan global d'action* (Habitat II), Istanbul, Turquie, juin 1996
- CNUEH – *Human Settlements Development through Community Participation*, 1982
- Cotton, Sohail, Tayler – *Community Initiatives in Urban Infrastructure*, Interim report project R6264, ODA, 1996 / 1997
- Davidson and Peltenburg, 1993
- De Bie – *Procédures développées dans le projet de réhabilitation d'infrastructures communautaires urbaines*, Togo, BIT, 2001
- Deshormes – *Mise en valeur des forêts du Cercle de Kita* MLI/98/MOI/NOR MLI/97/009, stratégie de désengagement, BIT, 2001
- Egger – *Approches participatives et travaux d'infrastructures en milieu rural sahélien*, document de travail, BIT, 1990
- Garnier, Majeres – *Lutter contre la pauvreté par la promotion de l'emploi et des droits économiques et sociaux au niveau local, Revue Internationale du Travail*, vol 131, 1992
- Gauteng Community-based Public Works Programme – *An information manual to help communities establish a public works project*, Afrique du Sud, 1995
- GTZ, *Projet Sénégalo-allemand Combustibles Domestiques – Code local relatif à la gestion de la forêt de Dankou*, Dakar, 2001 www.psacd.energie.gouv.sn
- ILO ASIST, *The Urban Material Source Book*, juillet 2000
- ILO – *From want to work, job creation for the urban poor*, Genève, 1993
- Lyby, Tournée, Nnkya – *Employment Generation in Urban Works Programmes in Tanzania*, vol. I, Dar es Salaam, décembre 1991

- Majeres, Miller – *La rémunération dans les programmes d'investissement- travail : entraide, rétribution ou salaire ?*, Revue Tiers Monde t. XXXII, n°127, 1991
- Miller – *Les systèmes de rémunération dans les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre*, Revue internationale du travail, vol. 131, BIT 1992
- Nebuloni – *Construction Contracts for Irrigation Development in Nepal, a case study*, BIT, Genève, 1996
- Népal / SPWP manuals for Poverty Alleviation Through Employment Generation in Irrigation Works Programmes, 1992
- Oakley – *Organisation, Negotiation and Contracting in Development Programmes and Projects*, A study of current practices at community level, ILO Genève, 2001
- Ouganda, République d', PNUD / BIT – *Kalerwe Community-based Drainage Up-grading Project*, rapport d'évaluation en profondeur, UGA/92/006, juillet 1994
- PNUD / BIT / Gouv. du Mali – *Projet d'aménagement des ressources forestières dans le Cercle de Kita*, rapport d'évaluation de fin de projet, mars 1997
- Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR), rapport d'identification du projet. République du Sénégal, Banque Mondiale.
- Saetrum P. et all., *Maintenance Manual Hanna Nassif*, ILO ASSIST, 1997
- Sénégal République du, Grd Duché du Luxembourg, BIT – *Projet HIMO d'appui aux programmes de pistes rurales 2001 – 2004*, identification du projet, 2000
- Snoer, W – *Community Contracts : some considerations for a framework of community based activities, research paper, Institute of Social Studies*, La Haye, 1995
- Sohail, Cotton – *Performance Monitoring of Micro-contracts, Water Engineering and Development Centre*, Loughborough University, 2000
- Tajgman, David and de Veen – *Employment Intensive Infrastructure Programmes : labour policies and practices*, BIT, Genève, 1998
- Tournée, van Esch – *Community Contracts in Infrastructure Works, practical lessons from experiences*, ILO ASIST Africa, Genève, 2001
- Tournée – *Improving Living Conditions and Expanding Employment Opportunities in Urban Low-income Communities*, URT/94/009, Assistance to Hanna Nassif pilot project, mission report, décembre 1995
- UNDP / UNCHS / World Bank – *Policy Options for Urban Poverty Reduction : a framework for action at municipal government level*, Urban Management Programme, Nairobi, 1995
- Urban Poverty Partnership (UPP), Draft programme document, Genève, juin 1994

ANNEXES

ANNEXE A: EXEMPLES DE CONTRATS

A 1. Contrats pour travaux :

- A 1.1. Tanzanie : contrat-type travaux
- A 1.2. Madagascar : protocole d'accord
- A 1.3. Togo : Contrat pour tâcherons

A 2. Contrats de gestion :

- A 2.1. Togo : convention gestion marché
- A 2.2. Contrat de prestation de service

A 3. Contrats d'assistance :

- A 3.1. Clauses type contrat d'assistance technique
- A 3.2. Togo : Contrat de Maîtrise d'œuvre (Kpélé)

ANNEXE B : Statuts des associations

B 1. Association de Développement Communautaire d'Hanna Nassif (extraits)

B 2. Association des Revendeuses du marché de Nukafu (Lomé)

ANNEXE A 1.1.

Exemple de contrat communautaire (main-d'œuvre et matériaux)

Association de Développement Communautaire de Hanna Nassif

Contrat-type pour travaux

Original : Association de Développement Communautaire d'Hanna Nassif, le client ;

Copie : Association Hanna Nassif, Comité de Construction (entrepreneur), Ville de Dar es Salaam (Maître d'Ouvrage), chef de projet UCLAS (assistant technique).

Numéro de contrat :..... Date du contrat :.....
Identification de la rue / canal / construction : .....
Situation, section du Km ..... au Km .....
Date démarrage des travaux..... Date de fin de chantier.....
Montant du contrat : ..... (en lettre) :.....

Le montant du contrat correspond à l'estimatif des coûts (annexe 1) majoré de 10% d'imprévus et bénéfices.

Le Comité de Construction d'Hanna Nassif, l'entrepreneur, passe un contrat avec l'Association de Développement Communautaire (ADC) d'Hanna Nassif, le client, et la Ville de Dar es Salaam, pour réaliser les travaux indiqués ci-dessus, sous la supervision d'un ingénieur de contrôle, recruté par l'assistance technique (UCLAS).

Les termes du contrat sont les suivants :

Termes généraux :

- L'entrepreneur doit réaliser et finaliser les travaux conformément au contrat, à la satisfaction de l'ingénieur de contrôle. L'entrepreneur doit se conformer et respecter pleinement les instructions de l'ingénieur, dans tous les domaines.
- L'entrepreneur accepte fermement de mettre en œuvre les travaux en accord aux spécifications contractuelles.
- En cas d'incapacité de l'entrepreneur à remplir le contrat, l'ADC Hanna Nassif aura le droit de rompre le contrat, après mise en demeure écrite. En cas de faute

professionnelle, le contrat peut être rompu immédiatement par l'ADC. Tout différend entre l'entrepreneur et le client sera arbitré par l'assistant technique.

Payements :

- L'entrepreneur recevra du client une avance équivalente au montant total de l'estimatif des coûts du contrat (voir annexe 1). Si l'entrepreneur demande des fonds supplémentaires, dus à des circonstances imprévues, une requête écrite doit être adressée aux clients.
- L'entrepreneur sera chargé de gérer les fonds avancés. Les clients et l'assistant technique sont en droit d'auditer cette gestion, sur demande.
- A l'achèvement du contrat, l'entrepreneur fournira un rapport, conformément au modèle de l'annexe 2. L'assistance technique assistera le Comité de Construction à rédiger ce rapport.
- Le chef de projet UCLAS vérifiera le travail fait et établira un certificat de réception des travaux, conformément aux normes établies contractuellement. L'ADC approuvera le certificat, au nom des clients.
- L'entrepreneur recevra un montant équivalent à 10% du coût estimatif comme payement final, dans les 2 semaines suivant la réception des travaux. Les différences entre le montant de l'avance et les coûts réels seront prises en compte dans le payement final.
- Les travaux non réalisés seront estimés sur base des normes contractuelles et déduits du montant du contrat.

Obligations de l'entrepreneur

- Les outils et/ou les petits équipements sont inclus dans le montant du contrat et restent sous la responsabilité de l'entrepreneur.
- L'entrepreneur est responsable du recrutement, du payement et de la gestion des ouvriers, sous la direction de l'ingénieur de contrôle. L'entrepreneur lancera un avis de recrutement à Hanna Nassif, et sélectionnera les ouvriers parmi la population du quartier par tirage au sort, sans discrimination entre les hommes et les femmes. Les niveaux de salaire et les qualifications par tâche seront fixés par l'ADC, en accord avec les services municipaux, l'entrepreneur et l'assistant technique.
- L'entrepreneur fournira une pharmacie sur le chantier et garantira de saines conditions de travail. Il devra prévoir une indemnisation en cas d'accident de travail, en collaboration avec l'ADC.
- L'entrepreneur est responsable de la fourniture et de l'entreposage des matériaux de construction, sous la direction de l'ingénieur de contrôle.

Toutes règles ou obligations légales et financières relatives à ce contrat restent valables, ainsi que les lois du travail en République de Tanzanie concernant les ouvriers travaillant sur la voie publique. Une attention particulière sera accordée au respect des normes du travail concernant notamment l'âge minimal d'embauche, la non-discrimination, l'interdiction du travail forcé et la protection du travailleur en matière de santé et de sécurité.

Obligation des clients

- L'ADC devra assurer que l'entrepreneur soit payé dans les délais, et que le travail soit correctement suivi et contrôlé par l'ingénieur de contrôle, tel que spécifié dans le certificat de réception.

Obligation de l'assistance technique

- Le chef de projet UCLAS recrutera un ingénieur de contrôle, en accord avec l'ADC et l'entrepreneur. L'ingénieur supervisera de façon permanente les travaux et en fera rapport à l'ADC et à l'entrepreneur.
- Le chef de projet UCLAS vérifiera le travail et établira un certificat de réception des travaux en conformité aux normes établies contractuellement. Il en informera également les clients.
- Le chef de projet recrutera un groupe d'animateurs pour appuyer l'ADC dans l'information des habitants du quartier sur les travaux, et pour l'assister à résoudre les éventuels conflits.

Annexes

1/ Estimatif des coûts / bordereau des prix

2/ Plans détaillés

3/ Plan de travail / calendrier

4/ Format de rapport sur le contrat communautaire

.....	.....
PRÉSIDENT ADC	COMMISSION MUNICIPALE
.....	.....
ENTREPRENEUR	ASSISTANT TECHNIQUE

ANNEXE A 1.2.

Protocole d'accord entre une association et l'Etat (Maître d'Ouvrage) - Madagascar

PROTOCOLE D'ACCORD

entre

Le Service Provincial du Génie Rural (Zone Analamanga) désigné comme le" Maître d'Ouvrage",
L'Association des Agriculteurs FIARENANTSOA désignée comme "l'Association"
Le Firaisana d'Antananarivo VI,
La SECALINE, désignée comme "Projet" dans ce Protocole.

Ce Protocole d'accord concerne les travaux d'Investissement HIMO et leur entretien.

Objet: Les travaux d'amélioration des infrastructures du " Programme de Travaux Communautaires à Haute Intensité de Main d'oeuvre en Zones Urbaines" sont financés en fonds et en vivres par le PAM. Ce Programme est une composante du Projet SECALINE et est exécuté par le BIT. Les Plans de Travail pour la construction, la réhabilitation, l'amélioration ou l'entretien des infrastructures sousmentionnés (Art.6), les modalités de mise en oeuvre et de réalisation ainsi que, les Prescriptions Techniques et les Additifs relatifs à ces travaux ont été approuvés par les parties signataires et font partie intégrante du présent Protocole d'Accord.
Le périmètre délimité par ce Protocole concerne les secteurs III sur la carte BPPA et rentre dans les réseaux hydroagricoles de Laniera et de Tanjombato.

Engagement du Service Provincial du Génie Rural (zone Analamanga)

Le Service Provincial du Génie Rural (Zone Analamanga) est le Maître de l'Ouvrage et s'assure de la cohérence technique des travaux dans le réseau hydroagricole de Laniera et Tanjombato. Il s'engage à ouvrir et à fermer les vannes de prise d'eau selon le calendrier cultural et selon les besoins des travaux sur le réseau tant hydroagricole que de drainage.

Engagement de l'Association des Agriculteurs Fiarenantsoa:

Article 1. **L'Association des Agriculteurs Fiarenantsoa** est la structure d'opération responsable de l'exécution des travaux en objet. Le Président de l'Association en est le Maître d'Ouvrage Délégué pendant la durée des travaux.

Article 2. **L'Association** désignent deux de leurs agents comme Contrôleurs des travaux. Les Contrôleurs des Travaux travaillent sous la supervision du Maître d'Oeuvre pour le contrôle journalier technique et administratif des travaux exécutés et la gestion du matériel.

Article 3. **L'Association des Agriculteurs** s'engage à dynamiser la participation de la population et des riziculteurs à la conception, à l'exécution, à l'évaluation des travaux en objet ainsi qu'à la bonne utilisation, la protection et l'entretien des produits obtenus. Elle veillera aussi au respect et à la protection de l'Environnement, des personnes et des biens touchés par ces travaux.

Article 4. **Le Président l'Association est** responsable de la réalisation et du respect continu des modalités d'embauche de la main d'oeuvre préconisées par le Projet. Il doit s'assurer notamment que la liste de la main-d'oeuvre sans qualification dressée selon ces modalités contient au moment de chaque embauche un nombre de personnes (appartenant à la couche la plus défavorisée de la population, désireuse et capable de travailler) égal au moins à 100% du nombre que le Projet veut

embaucher pour la période en question.
Il peut recruter d'autres travailleurs venant d'autres Firaisana, si la main d'oeuvre locale ne donne pas le nombre exact des travailleurs nécessaires pour les travaux. Le Projet sera le responsable de recrutement des travailleurs qui seront aptes et prêts pour l'exécution des travaux.
Il doit aussi s'assurer de la bonne application par le Projet des mesures de prévention des accidents de travail, d'hygiène de chantier, des premiers secours, de soins médicaux et d'autres dispositions préconisées par le Projet pour le bien-être des travailleurs.

Article 5. L'Association s'engage à faciliter au maximum les tâches du Projet, de ses collaborateurs et de ses contractants, à mettre à leur disposition pendant la durée des travaux et en temps voulu les terrains nécessaires pour l'installation des chantiers et l'exécution des travaux.
Tous ces terrains font partie des conditions locales et doivent être bien définis et indiqués clairement au Projet lors des visites des lieux avant les travaux.
Le cas échéant, les démarches, les procédures et les coûts d'expropriation de ces terrains relèveront de la responsabilité du Fivondronana dans toutes les mesures de ses possibilités.

Article 6. L'Association des Agriculteurs Fiarenanatsoa en tant que structure d'opération s'engage dans les 15 jours qui suivent la signature du présent Protocole à créer un Fond Spécial pour l'Entretien du Réseau Hydroagricole Réhabilité, à établir un budget prévisionnel détaillé pour les travaux d'entretien futur et à mettre en place une organisation pour exécuter cet entretien.
Pendant cette période de 15 jours, l'Association des Agriculteurs Fiarenantsoa adoptera les règlements régissant le fonctionnement du Fonds et du Comité de Gestion, nommera les membres du Comité de Gestion, amènera l'acceptation du budget devant l'Assemblée générale des cultivateurs, et ouvrira un compte bancaire spécial pour le Fonds Spécial d'Entretien du Réseau Hydroagricole Réhabilité.
Ce Fonds servira exclusivement à l'entretien et à l'amélioration des infrastructures et des réseau.

selon l'ordre de priorité suivant:

a) l'entretien de routine des infrastructures objet de ce protocole;
- une partie du canal Robert dans le secteur III d'Ambodivonkely-Anosivavaka-Ambodimita de 5 700m de long et de 10m de large,

b) l'entretien périodique (curage, restauration des berges,...) de ces mêmes infrastructures,
c) les grosses réparations de ces mêmes infrastructures,
d) l'entretien des autres réseaux hydroagricoles,
e) la réparation et l'amélioration des autres réseaux du Fokontany.

Article 7: L'Association s'engage, sans préjudice des autres obligations institutionnelles ou légales, à verser sur le susdit compte bancaire:

a) 100% des cotisations annuelles des cultivateurs membres de l'Association, à raison de 3 000 francs par an par cultivateur, (600 cultivateurs membres)
b) 50% des recettes de festivités organisées par l'Association,
c) 100% des sommes perçues de ceux qui abîment ou salissent les infrastructures, par application du DINA,
e) dons et legs, subsides et dotations destinés à la protection, l'entretien, la création, l'amélioration des infrastructures d'assainissement,

Article 8. L'Association s'engage signer un contrat avec trois (03) tâcherons pour l'entretien et le gardiennage des canaux créés ou améliorés dans le cadre du Projet et d'effectuer scrupuleusement sur ces infrastructures les actions de protection et d'entretien préconisés par le Service Provincial du Génie Rural (Zone Analamanga) et le Projet. Il nommera aussi au niveau de son comité un responsable de ces infrastructures. Les coûts y afférents pourraient être débités sur le Fonds Spécial d'Entretien du Réseau des Fokontany.

Article 9. L'Association s'engage l'exécution de l'entretien de routine des infrastructures améliorés, sensibiliser les cultivateurs ne pas abîmer ou salir, et de ne pas jeter des ordures dans le canal, ne pas abîmer les berges et de protéger les infrastructures crées ou améliores par l'intermédiaire des tacherons, qui auront des contrats avec le Maître d'Ouvrage délégué.

Article 10: L'Association s'engage suivre scrupuleusement toutes les prescriptions techniques du Projet concernant l'utilisation, la protection et l'entretien de toutes les infrastructures créées dans le cadre du Projet et faire participer avec assiduité tous les agents communaux concernés aux activités de formation préconisées par le Projet.

Engagement du Firaisana :

Article 11. Le Projet, lorsqu'il exécute lui-même les travaux, souscrira une assurance collective contre les accidents corporels pour l'ensemble de ses travailleurs sur les chantiers, ainsi qu'une assurance l'égard des tiers couvrant les dommages corporels et matériels, les pertes ou préjudices, susceptibles de provenir de l'exécution des travaux en objet.

En connaissance de ces assurances, le Firaisana s'engage répondre lui-même et mettre le Projet et ses agents et collaborateurs l'abri de toutes les formes de responsabilité, réclamations, demandes, jugements, dommages et pertes, y compris les coûts honoraires et dépenses y afférentes en cas de torts infligés des tiers. Cette responsabilité du Firaisana couvre aussi la perte, les dommages subis ou la destruction d'un bien quelconque appartenant un tiers et qui soit directement le fait ou qui soit liée de quelques façons que ce soit l'exécution des services prévus dans le présent Protocole.

Engagement du Fivondronana

Article 12: Le Fivondronana assure l'assistance aux collectivités, la tutelle et la coordination entre les intervenants.

Engagement du Projet :

Article 13. Le Projet s'engage conseiller et appuyer techniquement l'Association des Agriculteurs, les Fokontany et leurs cadres, former sur le tas ces derniers pour qu'ils puissent terme accomplir d'une manière satisfaisante les tâches de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'oeuvre, de protection et d'entretien des infrastructures créés par l'approche HIMO.

Article 14. Le Projet s'engage, sujet au respect de l'Association des Articles ci dessus, verser 100% des rations de vivres pour les travailleurs employés avec l'accord et selon les critères du Projet pour le gardiennage et l'entretien des infrastructures améliorées avec l'appui du Projet pendant les deux premiers mois.

Le pourcentage de paiement du Projet sera 90% le second bimestre, 80% le troisième bimestre, et

de 10% à chaque bimestre suivant. A partir du vingt et unième mois l'Association des Agriculteurs sera totalement autosuffisant dans l'entretien du réseau hydroagricole.

Le Projet mettra à la disposition de l'Association un lot initial d'outillages dont la liste est annexée. Ces outillages sont réservés exclusivement pour l'entretien des canaux, objet de ce protocole, et il est du ressort de l'Association d'en assurer la bonne utilisation, l'entretien et le remplacement.

Article 15. Le Conseiller Technique Principal du Programme de travaux Communautaires à HIMO en Zones Urbaines désigne un agent du Projet comme Maître d'Oeuvre.

Modification et manquement :

Article 16. Toute modification au présent Protocole ne sera valable qu'avec l'accord écrit des signataires.

Article 17. Tout manquement de l'une ou plusieurs parties au respect de tout ou partie du présent Protocole sera réglé à l'amiable entre les parties signataires en premier ressort ou par leur administration de tutelle.

Fait à Antananarivo le 18 DEC. 1995

Pour l'Association des Agriculteurs
Fiarcanjoa

RAKOTONDRAMANANA R.A

Pour le Projet SECALINE
Le Directeur du DUPS

SECALINE
Michelle RATSIVALAKA

Pour le Firaisana d'Antananarivo-VI
Le Président de la Délégation Spéciale

RAZAFINDRALAMBO Jean Louis A.

Le Conseiller Technique
Principal

Pour le Service Provincial du Génie Rural
(Zone Analamanga)

ANDRIAMIFIDINANTSOA Maxime Léonard
Ingénieur d'Equipement Rural

Pour le Fivondronana d'Antananarivo
Le Président de la Délégation Spéciale

Désiré Lalao ANDRIANJAFY
Administrateur Civil en Chef
de Classe Exceptionnelle

ANNEXE 1.3.

Contrat pour tâcherons - Togo

PRICUR Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines

CONTRAT DE SERVICE

N° contrat: PRI/3501/74/00

N° Engagement: EPA 1999-12023

entre

et

Tâcheron

dont le siège social est sis à NUKAFU (LOME)

Le Bureau international du Travail (désigné ci-après comme «le BIT») souhaite contracter certaines tâches dans le cadre de son projet REHABILITATION DES INFRASTRUCTURES COMMUNAUTAIRES URBAINES (PRICUR), n° TOG/97/005, désigné ci-après comme «le Projet",

et .Monsieur , Tâcheron

désigné ci-après comme «le Contractant", a offert de se charger de l'exécution desdites tâches.
En conséquence, le BIT et le Contractant sont convenus de ce qui suit:

1. TACHES A EXECUTER

1.1 Le Contractant exécutera les tâches suivantes
Réalisation d'une citerne d'eau potable à Nukafu (Lomé),

1.2 Le Contractant devra exécuter ces travaux dans les règles de l'art, avec compétence, attention et diligence.

2. MODALITES DE MISE EN OEUVRE DES TACHES

2.1 Le Contractant entamera les travaux le 25/11/00 et les achèvera le 24/12/00, soit 30 jours de travail
2.2 PRICUR apportera au contractant les matériaux nécessaires à l'exécution des travaux Voir liste des matériaux en annexe.
2.3 Le lieu d'exécution des Tâches sera le quartier de Nukafu à Lome

TOG/97/005

S/C PNUD B.P.911 Lomé TOGO E-mail: pnud@cafe.tg
Bureau Lomé : Tél. (228) 22.56.86, 21 09 39 Fax : (228) 21 09 39
Bureau Tsévié : Tél (228) 30 45 20, Fax : (228) 30 45 15

3. PAIEMENT ET CONDITIONS DU REGLEMENT

3.1 En contrepartie de l'achèvement des Travaux à la satisfaction du Directeur Général du Bureau international du Travail, le BIT, par le biais du projet PRICUR, versera le montant suivant au Contractant, suivant les dispositions indiquées ci-après:

272.050 Fcfa (Deux Cent Soixante Douze Mille Cinquante Fcfa), représentant la main d'œuvre.

Ce montant représentant la valeur totale du contrat et la charge financière maximale incombant au BIT en vertu du présent contrat.

3.2 Le montant visé à la Clause 3.1 ci-dessus sera versé comme suit:

Au démarrage des travaux

- 20% dès la fin de la première semaine.
- 60% suivant l'évolution des travaux

A la réception des travaux

- le règlement du solde du présent contrat, égal à 20% du montant du contrat et interviendra au plus tard dans les 10 jours suivant la réception des travaux.

3.3 Le BIT se réserve le droit de refuser de payer si l'exécution des Tâches n'avance pas de façon satisfaisante.

3.4 Tout remboursement dû au BIT par le Contractant sera effectué dans la même monnaie que le paiement initial et dans un délai de 30 (trente) jours à compter de la date de réception de la notification écrite du BIT.

3.5 Quelle qu'en soit la nature, toute réclamation venant de l'une ou l'autre partie, au sujet du présent contrat, devra être présentée dans les 6 (six) mois suivant l'expiration du contrat.

4. COMMUNICATIONS

4.1 Toute demande d'information ou communications écrites sur des questions techniques ou autres seront adressées à:
PRICUR rue des ECHIS Lomé TOGO
avec copie à: Comité de Développement de N'Kafu

4.2 Les communications écrites sur des questions contractuelles seront envoyées à l'adresse indiquée dans les Conditions du BIT pour les Contrats de Service, Annexe 1.

5. FORMALISATION DU CONTRAT

5.1 Il est entendu qu'aucunes clauses et conditions de marchés rendues publiques ou publiées par le Contractant, ni aucunes clauses ou conditions contractuelles ou réserves générales qui figureraient dans une correspondance ou dans des pièces quelconques émanant du Contractant, ne s'appliqueront au présent contrat à moins que lesdites clauses et conditions ou réserves générales n'aient été expressément souscrites par écrit par le BIT.

5.2 Le présent contrat entrera en vigueur dès la signature par les deux parties. Il viendra à expiration suite à la réception des travaux et au paiement du décompte final.

8. ANNEXES

Les Annexes suivantes font partie intégrante du présent contrat.

8.1 Annexe 1: Conditions du BIT pour Contrats de service;

8.2 Annexe 2 : Devis du contractant pour l'exécution des travaux .

Pour l'Organisation internationale du Travail	Pour le Contractant
Signatures :	
Noms :	
Titre :	
Cachet	

ANNEXE A 2.1.

Convention de gestion du marché de Nukafu - Togo

CONVENTION DE GESTION DU MARCHE DE NUKAFU (LOME)

PREAMBULE

Vu les préoccupations de l'Etat Togolais qui vise, entre autres, à travers la loi sur la décentralisation, une meilleure rentabilité et une autonomie de gestion des infrastructures communales marchandes,

Vu l'accord de coopération conclu entre la République Togolaise et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), pour le financement du Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines (PRICUR),

Vu le descriptif de projet du PRICUR n° TOG/97/005 qui prévoit la responsabilisation des populations dans la gestion des infrastructures communautaires urbaines,

une convention est dressée

ENTRE

La Mairie du deuxième Arrondissement, représentée par l'adjoint au Maire

d'une part,

ET

L'Etablissement Public Autonome pour l'Exploitation des Marchés de Lomé (EPAM), représenté par son Directeur Général

d'autre part,

ET

L'Association des Revendeuses du Marché de NUKAFU (AREMAN), représentée par sa Présidente

d'autre part,

IL A ETE CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT :

ARTICLE 1 : OBJET DE LA CONVENTION

La présente convention a pour objet de définir les responsabilités de la Mairie du deuxième Arrondissement, de EPAM et de AREMAN dans le cadre de la gestion du marché de NUKAFU.

ARTICLE 2 : RESPONSABILITES DE LA MAIRIE DU DEUXIEME ARRONDISSEMENT

2.1. Par la présente convention, la Commune s'engage à concéder la gestion des latrines publiques situées dans l'enceinte du marché à AREMAN sur la base d'un contrat spécifique séparé.

2.2. La Mairie du deuxième Arrondissement assurera le suivi – appui – conseil nécessaire à AREMAN en vue du bon fonctionnement du marché.

2.3. La Mairie de Lomé assure la sensibilisation, l'animation et la formation des comités de gestion des latrines publiques, de la /les borne(s) fontaine(s) et du marché avec l'appui de l'équipe du PRICUR.

ARTICLE 3 : RESPONSABILITES DE EPAM

3.1. EPAM est responsable de la collecte journalière des fonds au niveau du marché. Toutefois, dans l'esprit de la co-gestion dudit marché, il est tenu d'informer AREMAN du montant des sommes perçues à la fin de chaque mois.

3.2. EPAM s'engage, par la présente convention, à verser à AREMAN à la fin de chaque mois et au plus tard à la date du huit (8), une partie des recettes du marché, dont le montant est fixé à cent quarante sept mille cinq cents (147.500) francs CFA, en vue de lui permettre de couvrir les charges de fonctionnement mentionnées au point 4.1 de l'article 4. Ce taux de cent quarante sept mille cinq cents (147.500) francs CFA sera indexé en fonction du coût de la vie.

Les détails mensuels de la répartition des frais de fonctionnement équivalant à cent quarante sept mille cinq cents (147.500) francs CFA sont les suivants :

❖ 6 balayeuses : 500 F x 6 personnes x 30 jours	= 90.000 F
❖ achat de petits matériels	= 22.500 F
❖ achat de produits d'entretien	= 20.000 F
❖ entretien du dépotoir d'ordures ménagères du marché	= 15.000 F
	147.500 F

3.3. Le non respect des engagements contenus au point 3.2 entraînera ce qui suit :

- du 9 au 15 du mois courant : pénalité du quart des 147.500 FCFA, soit un montant complémentaire de trente six mille huit cent soixante quinze (36.875) francs CFA par retard mensuel ;

- à partir du 16 du mois courant, suspension du paiement de la taxe de marché par AREMAN jusqu'au moment de la régularisation de la situation par EPAM.

3.4. EPAM est tenu d'assurer les grosses réparations au niveau du marché (réfection de toiture, plomberie et autres).

3.5. EPAM est tenu d'assurer le badigeon des locaux du marché tous les deux ans en vue de maintenir les lieux propres et attrayants.

3.6. EPAM est responsable du règlement des factures d'électricité à l'exception des installations individuelles qui seront facturées par rapport à la grille convenue avec EPAM. Le règlement des factures relatives aux latrines publiques et à la /les borne(s) fontaine(s) du marché n'incombe pas à EPAM.

3.7. EPAM est tenu d'évacuer quotidiennement les ordures ménagères du dépotoir du marché vers la décharge finale.

3.8. EPAM attribuera les places en collaboration avec les membres du bureau exécutif de AREMAN.

3.9. EPAM est tenu de rembourser la contribution financière de sept millions cinq cent mille (7.500.000) FCFA à AREMAN, relative à la réhabilitation du marché dans les conditions ci-après :

- Deux millions cinq cent mille (2.500.000) francs CFA à la fin des travaux de réhabilitation du marché, pour l'installation du système de sonorisation ;

- Le remboursement des cinq millions (5.000.000) de francs CFA restants se fera sous forme d'investissement arrêté d'un commun accord avec AREMAN.

3.10. EPAM assurera le suivi – appui – conseil nécessaire à AREMAN en vue du bon fonctionnement du marché.

ARTICLE 4 : RESPONSABILITES DE AREMAN

4.1. AREMAN est responsable de la gestion quotidienne du marché (balayage, ramassage des ordures ménagères, achat de produits d'entretien et petits matériels, entretien du dépotoir du marché, petites réparations, règlement de petits problèmes).

4.2. AREMAN recevra mensuellement de EPAM, les fonds nécessaires pour couvrir les frais de fonctionnement mentionnés au point 3.2 de l'article 3.

4.3. La gestion des latrines publiques situées dans l'enceinte du marché est concédée à AREMAN par la Commune de Lomé. Elle fera l'objet d'un contrat spécifique séparé.

4.4. La gestion de la /les borne(s) fontaine(s) du marché est assurée par AREMAN et fera l'objet d'un contrat spécifique séparé entre elle et la Régie Nationale des Eaux du Togo (RNET).

4.5. EPAM n'intervient pas dans la gestion des latrines publiques et de la /les borne(s) fontaine(s) du marché et ne recevra aucune redevance de la part de AREMAN pour les deux infrastructures communautaires citées aux points 4.3 et 4.4.

4.6. AREMAN est responsable de toutes les réparations relatives aux latrines publiques et à la /les borne(s) fontaine(s) situées dans l'enceinte du marché.

4.7. AREMAN ne recevra aucun appui financier de EPAM dans le cadre de la gestion des latrines publiques et de la /les borne(s) fontaine(s) du marché. Elle doit prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de la rentabilisation desdites infrastructures communautaires.

4.8. Une partie des bénéfices provenant de la gestion des latrines publiques et de la /les borne(s) fontaine(s) du marché, servira à financer des actions de formation en faveur des femmes et de développement communautaire.

4.9. Par la présente convention, AREMAN s'engage à apporter sa contribution financière à la réhabilitation du marché de NUKAFU. Le taux de cette contribution financière est fixé à dix pour cent (10%) du coût total de la réhabilitation dudit marché.

ARTICLE 5 : CREATION D'UN COMITE LOCAL DE GESTION DU MARCHE DE NUKAFU

5.1. Il est créé, un comité local de gestion du marché de NUKAFU composé comme suit :

- 4 représentants de AREMAN et des bouchers,
- 2 représentants de EPAM,
- Le Maire du 2è arrondissement ou son représentant,
- Le Chef quartier de NUKAFU ou son représentant,
- Le Président du Comité de Développement de NUKAFU ou son représentant.

5.2. Les tâches de ce comité sont les suivantes :

- Contrôle de la gestion du marché au niveau de AREMAN,
- Médiation en cas de conflit,
- Suivi – appui – conseil.

ARTICLE 6 : LITIGES

Les parties signataires de la présente convention déploieront tous les efforts nécessaires pour obtenir un règlement à l'amiable des litiges. En cas d'absence d'accord à l'amiable, les trois parties signataires feront appel à un arbitre unique choisi d'un commun accord dont la sentence sera sans appel.

ARTICLE 7 : ENGAGEMENT

Les trois parties déclarent avoir pris connaissance de l'ensemble des articles de la présente convention et s'engagent à les respecter scrupuleusement.

ARTICLE 8 : ENTREE EN VIGUEUR

La présente convention qui doit être signée par les trois parties avant le démarrage des travaux de réhabilitation du marché, prend effet à compter de la date de la remise en service du marché de NUKAFU.

ARTICLE 9 : ADRESSE DES PARTIES CONTRACTANTES

Les adresses suivantes sont spécifiées aux fins de la présente convention :

1) Mairie du Deuxième Arrondissement : BP 326 – Lomé / Togo
Tel. 21 22 85

2) EPAM : s/c Grand Marché Hédzranawoe
Tél. : 22 54 54 /26 60 21
BP 2716 Lomé / Togo

3) AREMAN : s/c BP 60965 Lomé / Togo
Rue DJOBOKOU NOUKAFOU
Tél. : 26 07 62

Fait en trois exemplaires originaux en langue française.

ANNEXE A 2.2.

Contrat pour prestation de services (association - gestionnaire)

CONTRAT DE PRESTATION DE SERVICE

Entre Le Comité de Développement du Quartier Nukafu (CDQN), représenté par son Président,

Le client,

Et Mr / Mme ……..
Demeurant à …….

Le (la) prestataire de services,

Il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Le présent contrat a pour objet de définir les modalités d'exploitation de la borne fontaine publique sise à …….

Article 2 : Mr / Mme …….. est chargé(e) par le Comité de Développement de l'exploitation de la borne fontaine publique mentionnée à l'article 1.

Article 3 : Les prestations de service sont soumises au contrôle d'un Comité de gestion de trois (3) membres (Président, Secrétaire, Trésorier), élus au sein du Bureau Exécutif du CDQN.

Article 4 : Les responsabilités du (de la) prestataire sont les suivantes :

4.1 : Il (elle) fait fonctionner la borne fontaine de 5h à 21h.

4.2 : Il (elle) enregistre le compteur chaque matin avant le démarrage de ses activités de vente et chaque soir à la fermeture.

4.3 : Il (elle) assure la propreté de la borne fontaine et de ses environs et veille au respect des règles d'hygiène.

4.4 : Il (elle) doit être poli (e) et courtois(e) envers les usagers de la borne fontaine.

4.5 : Il (elle) tient à jour les documents de gestion annexés au présent contrat qui sont :

- fiche de relevé des fréquentations de la borne fontaine
- fiche de relevé de la consommation en eau et électricité
- cahier de recettes journalières
- cahier des versements

4.6 : Il (elle) est tenu(e) de verser chaque jour les recettes issues de la vente d'eau au trésorier du Comité de gestion de la borne fontaine, contre décharge.

4.7 : Il (elle) doit veiller au bon usage des installations. En cas de détériorations dues à ses responsabilités, les frais de réparation sont à sa charge

4.8 : Il (elle) est tenu (e) de signaler sans délai aux membres du Comité de gestion les pannes et autres anomalies constatées au niveau de la borne fontaine.

4.9 : Il (elle) est tenu (e) de respecter le prix de vente de l'eau en vigueur au Togo et qui lui seront communiqués par les membres du Comité de gestion de la borne fontaine

4.10 : Il (elle) est tenu (e) de respecter toutes les directives données par les membres du comité de gestion.

4.11 : Il (elle) demeure seul (e) responsable du paiement de tout impôt national sur le revenu pouvant découler des émoluments payables en vertu du présent contrat.

Article 5 : Les responsabilités du client sont les suivantes :

5.1 : Le montant de la prestation représente 20% des recettes totales issues de la vente d'eau. Ce taux de 20% des recettes devra être payé par le client au (à la) prestataire à la fin de chaque mois.

5.2 : Le client est tenu de payer régulièrement les factures de la Régie des Eaux pour ne pas perturber le fonctionnement régulier de la borne fontaine.

5.3 : En plus des points 5.1 et 5.2 de l'article 5, les autres frais d'entretien et de réparation relatifs à toutes les détériorations indépendantes du (de la) prestataire, sont à la charge du client.

Article 6 : Résiliation du contrat
Le client se réserve le droit de mettre fin au présent contrat après un préavis de quinze (15) jours. Toutefois, la résiliation du contrat peut intervenir à tout moment sans préavis en cas de malversation ou du non respect de l'une des onze clauses (4.1 à 4.11) contenues dans l'article 4.

Article 7 : Le présent contrat peut être résilié par le (la) prestataire, après un préavis de quinze (15) jours, adressé au CDQN.

Article 8 : Litiges
Tout litige qui naîtrait à l'occasion de l'interprétation et/ou de l'exécution du présent contrat, sera réglé à l'amiable. A défaut du règlement à l'amiable, le litige sera soumis à l'Adjoint au Maire, chargé du Deuxième Arrondissement dont la sentence sera sans appel.

Article 9 : Durée du contrat
Le présent contrat est établi pour une durée de trois (3) mois. Il est renouvelable trimestre par trimestre par tacite reconduction pour une durée égale.

Article 10 : Les deux parties déclarent avoir pris connaissance de l'ensemble des articles du présent contrat et s'engagent à les respecter scrupuleusement.

Article 11 : Entrée en vigueur
Le présent contrat prend effet pour compter de sa date de signature par les deux parties.

Le présent contrat est établi en deux exemplaires originaux en langue française.

Ont signé :

Lome, le .....

Lu et approuvé par
le (la) prestataire

Lome, le .....

Lu et approuvé par le client,
représenté par le Président
du CDQN

ANNEXE A 3.1.

Clauses types d'un contrat d'assistance technique

Définitions

A. Le client - désigne la partie contractuelle qui engage le fournisseur d'assistance technique.

B. Le prestataire – désigne la partie contractuelle qui est chargée de fournir les services d'assistance spécifiés.

Durée de l'engagement

L'engagement démarre à la signature du contrat, ou dès le moment où le prestataire est en mesure de commencer ses activités, mais dès lors le plus rapidement possible.

L'engagement se termine à la fin du projet, ou antérieurement sur notification écrite du client. Dans ce cas, le prestataire sera payé pour le travail accompli jusqu'à la date de notification.

Généralités

Les parties contractuelles devront agir de manière claire et transparente, dans un esprit de confiance réciproque et en toute bonne foi, fournissant tous les efforts nécessaires à l'atteinte des objectifs du contrat.

Le prestataire aura accès au projet et à la documentation nécessaire en temps utile, avec l'accord préalable du client.

Le prestataire doit exécuter ses tâches en concertation permanente avec le client.

Règlement des conflits

Tous conflit ou plainte dans le cadre du présent accord, ne pouvant être réglé directement par les parties, doit être soumis, à l'amiable, à l'arbitrage d'un médiateur unique. Ce médiateur sera choisi en accord avec les parties, ou, le cas échéant, sera désigné par le bailleur de fonds du projet. Les charges de cette médiation seront réparties équitablement entre les parties.

Tâches techniques

Ces tâches incluent le travail de conception technique, la planification, les tâches administratives et le suivi technique sur le terrain. L'assistance implique également des rapports d'avancement détaillés et des discussions avec les organisations communautaires afin qu'elles soient parfaitement informées et capables de prendre des décisions en connaissance de cause.

Respect de l'approche

Les principes d'une approche à Haute Intensité de Main-d'œuvre, faisant appel à des ouvriers non spécialisés doivent être pris en compte, tant dans la conception, la description, le dimensionnement ou le contrôle du travail. Les solutions techniques seront donc simples et adaptées. Les chantiers nécessitent une supervision permanente, surtout s'ils sont mis en œuvre par l'organisation communautaire.

Gestion du projet

Appui à l'organisation communautaire : le transfert des capacités de gestion et des compétences à la communauté constitue un objectif majeur du projet. Les activités doivent être menées avec l'appui et l'information nécessaires pour faciliter l'apprentissage et le développement de l'expérience communautaire.

Fonctionnement et entretien : la mise en place des plans et mécanismes de fonctionnement et d'entretien est un aspect essentiel de la gestion du projet.

Performance des tâches : il est indispensable d'assurer un contrôle rigoureux des travaux afin d'atteindre les objectifs en respectant les budgets et les délais. Les performances doivent être mesurées dès le départ et adaptées aux tâches en respect des budgets.

Suivi et rapports : un appui doit être apporté afin que l'organisation communautaire soit capable de suivre le projet et d'en faire le rapport, aussi bien au(x) bailleur(s) qu'à l'ensemble de la communauté. Faciliter la compréhension de l'information est essentiel dans le cadre de l'assistance.

Organisation Communautaire

Établissement : Afin de bénéficier de fonds publics, l'Organisation doit être légalisée pour pouvoir signer des contrats et être responsabilisée pour le projet. L'assistance doit apporter son appui dans la mise en place d'une telle structure de base, représentative de la communauté, en respect des règles en vigueur, et de façon parfaitement ouverte et transparente. Les montages et procédures doivent être complets, sans être trop compliqués.

Renforcement des capacités : Les organisations communautaires jouent un rôle essentiel dans le processus d'amélioration du cadre socio-économique et de ce fait être appuyées pour jouer un rôle actif dans les activités communautaires, surtout dans le cadre d'un projet spécifique. L'appui doit dès-lors assurer des mécanismes durables, visant le long terme. Il est essentiel de mettre en place et d'appuyer des systèmes adéquats tant pour la gestion que pour le suivi et les rapports.

Formation

Professionnelle : Les compétences techniques de base et spécifiques au projet doivent être transmises aux membres appropriés, de façon à atteindre les objectifs du projet, ainsi que de permettre aux bénéficiaires de trouver de meilleurs opportunités d'emploi.

Large : De nombreux membres de la communauté employés par le projet, parmi les plus pauvres, n'ont pas la possibilité d'accéder à une formation technique mais doivent bénéficier de l'opportunité d'améliorer leurs compétences générales. Cet aspect doit être prévu dans le programme du projet.

Attestation : Il est souhaitable de certifier les formations données, particulièrement pour les formations techniques, afin de faciliter la recherche d'emploi sur le marché du travail par les bénéficiaires.

ANNEXE A 3.2.

Contrat de Maîtrise d'œuvre (Kpélé, Togo)

CONVENTION DE GESTION DU MARCHE DE NUKAFU (LOME)

PREAMBULE

Vu les préoccupations de l'Etat Togolais qui vise, entre autres, à travers la loi sur la décentralisation, une meilleure rentabilité et une autonomie de gestion des infrastructures communales marchandes,

Vu l'accord de coopération conclu entre la République Togolaise et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), pour le financement du Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines (PRICUR),

Vu le descriptif de projet du PRICUR n° TOG/97/005 qui prévoit la responsabilisation des populations dans la gestion des infrastructures communautaires urbaines,

une convention est dressée

ENTRE

La Mairie du deuxième Arrondissement, représentée par l'adjoint au Maire

d'une part,

ET

L'Etablissement Public Autonome pour l'Exploitation des Marchés de Lomé (EPAM), représenté par son Directeur Général

d'autre part,

ET

L'Association des Revendeuses du Marché de NUKAFU (AREMAN), représentée par sa Présidente

d'autre part,

IL A ETE CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT :

Article 3.- DELAI ET DUREE D'EXECUTION.

Le présent contrat est conclu pour la durée de mise en oeuvre du protocole de financement numéro signé le 17 Juillet 1997 entre la Mission de Coopération et d'Action culturelle et le BCD. Il devient exécutoire à la date de sa signature et prend fin à la date limite de mobilisation des fonds précisée à l'article 11 du protocole de financement.

Article 4.- PRESTATIONS ET OBLIGATIONS DU MAITRE D'OEUVRE

4.1.- Le Maître d'oeuvre s'engage à exécuter le projet conformément au rapport de faisabilité dont les principales composantes sont :

- l'ouvrage de prise en rivière,
- le réservoir de 100 m^3
- les conduites de distribution,
- et les 16 bornes fontaines,

conformément aux plans de réalisation annexés au dossier de faisabilité.

4.2.- Le Maître d'oeuvre s'engage à fournir les moyens en personnel (Chef de chantier, Topographes, Plombiers, Ferrailleurs) et matériel (appareils de topographie) nécessaires à l'exécution des prestations définies dans le présent Contrat. Le Maître d'oeuvre s'engage également à travailler dans la plus franche collaboration avec les maçons et menuisiers qui ne dépendent pas directement de son autorité, ceci sous la coordination de l'Opérateur et sous le contrôle du Bureau de Contrôle.

4.3.- Le Maître d'oeuvre accepte le contrôle des travaux de l'exécution du projet par un Bureau de Consultance conjointement désigné par le Bénéficiaire et la Mission Française de Coopération.

Le Maître d'oeuvre s'engage à tenir compte des observations éventuelles de ce Bureau de Consultance.

4.4.- Le Maître d'oeuvre s'engage à présenter pour chaque trimestre un rapport d'exécution détaillé en cinq (5) exemplaires, dont 1 sera remis au Bénéficiaire, 1 à l'Opérateur, 1 au Bureau de Contrôle et 1 à la Mission de Coopération et d'Action Culturelle par l'intermédiaire du Bénéficiaire (et de l'Opérateur, conformément à l'article 7 du protocole de financement). Ce rapport doit indiquer:

- l'état d'avancement des travaux
- les difficultés rencontrées
- les modifications éventuelles proposées
- et le programme d'activités du trimestre suivant. Ce programme prévisionnel devra être présenté sous forme qualitative et quantitative et être chiffré en Francs CFA.

4.5.- Le Maître d'oeuvre s'engage à fournir un rapport de fin de projet au plus tard quarante cinq (45) jours après la clôture des travaux .

Article 5.- PRESTATIONS ET OBLIGATIONS DU BENEFICIAIRE

5.1.- Le Bénéficiaire s'engage à mettre à la disposition du Maître d'oeuvre les matériaux locaux et à acheter en quantité suffisante et à temps pour la bonne exécution du projet.

5.2.- Le Bénéficiaire s'engage à fournir régulièrement suivant les besoins exprimés par le Maître d'oeuvre la main-d'oeuvre locale (maçons, menuisiers, manoeuvres) nécessaire à l'exécution des travaux.

5.3.- Le Bénéficiaire s'engage à assurer l'hébergement des ouvriers qualifiés non disponibles dans les villages, le stockage et le gardiennage des matériaux à utiliser sur les chantiers.

5.4.- Le Bénéficiaire s'engage à utiliser les matériaux achetés aux seules fins du projet.

Article 6.- MONTANT DU CONTRAT ET MODALITES DE REGLEMENT

6.1.- Montant du Contrat.

Le montant global et forfaitaire de la rémunération du Maître d'oeuvre s'élève à trois millions six cent quatre-vingt dix mille (3.690.000) francs CFA réparti comme suit:

Chef de chantier	:	1.190.000 F
Topographes	:	1.140.000 F
Plombiers	:	880.000 F
Ferrailleurs	:	480.000 F

6.2.- Modalités de payement.

Le paiement du marché d'un montant total de trois millions six cent quatre-vingt dix mille Francs CFA (3.690.000 F CFA), sera effectué par tranches successives de la façon suivante:

- Versement d'une première tranche de sept cent trente huit mille Francs CFA (738.000 F CFA), soit 20% du montant du marché, à la signature du contrat comme avance de démarrage aux activités;

- Versement d'une deuxième tranche à l'achèvement de l'ouvrage de prise, d'un montant correspondant à la nature des travaux effectivement réalisés par les Topographes, Plombiers et Ferrailleurs, de façon à ce que la somme de la première avance et de cette deuxième tranche couvre exactement le service fait, et à ce que la prestation du Chef de chantier soit rémunérée à hauteur de 25% (soit 297.500 F CFA sur les deux versements);

- Versement d'une troisième tranche à l'achèvement du réservoir, d'un montant calculé selon le même principe, c'est-à-dire correspondant à la nature des travaux effectivement réalisés par les Topographes, Plombiers et Ferrailleurs, et à 25% de la prestation du Chef de chantier (soit 297.500 F CFA);

- Versement d'une quatrième tranche à l'achèvement de la pose de toutes les conduites, d'un montant calculé selon la même principe;

- Versement de la cinquième et dernière tranche à la remise des travaux finis, d'un montant correspondant au reliquat du montant du marché.

6.3.- Les versements se feront sur présentation de factures détaillées en deux (2) exemplaires originaux et quatre (4) copies du Maître d'oeuvre au Bénéficiaire, et après apposition écrite sur les factures, par le Bureau de Contrôle, d'une certification du service fait, jointe à la mention "BON A PAYER".

6.4.- Modes et lieu de règlement.

L'ensemble des sommes dues au Maître d'oeuvre sera payé en francs CFA. Le Bénéficiaire procédera aux règlements directs par émission de chèques bancaires au nom du Maître d'oeuvre.

Le délai de règlement est de trois (3) semaines au maximum après dépôt des factures.

6.5.- Aucun sous-traitant ne peut être payé directement par le Bénéficiaire.

Article 7.- FISCALITE

Le présent Contrat est conclu libre de tous impôts, droits et taxes de toute nature présents et à venir pour le Bénéficiaire.

Article 8.- LITIGES

Tous litiges nés de l'application ou de l'interprétation du Présent Contrat seront réglés à l'amiable entre les parties.

Dans le cas de l'impossibilité de règlement à l'amiable seul le Tribunal de Kpalimé est compétant.

Article 9.- DISPOSITIONS SPECIALES

Au besoin, toute disposition non prévue fera l'objet de négociation entre les parties et sera annexée au présent Contrat.

Article 10.-

Le présent Contrat est rédigé en trois (3) exemplaires et un (1) exemplaire est remis à chacune des parties signataires.

Fait à AGBANON, le 14 SEP. 1997

Pour le Maître d'ouvrage,
Le G.E.S.A.R.

Pour le Bénéficiaire,
Le B.C.D.

ANNEXE B 1.

Statuts de l'Association de Développement Communautaire d'Hanna Nassif (extraits)

ARTICLE 1 : nom et adresse

ARTICLE 2 : objectifs

1. L'Association est établie et enregistrée……dans le but de faciliter le développement socio-économique, agricole, industriel et culturel de la communauté d'Hanna Nassif……dans le respect des principes de l'auto-développement.

2. Afin d'assurer au mieux l'atteinte de ses objectifs, sans contradiction avec l'objectif global du paragraphe 1, l'Association appuiera les activités, les projets et programmes visant à :

   a. sensibiliser les habitants d'Hanna Nassif à l'importance d'améliorer leur logement et leur environnement ;

   b. organiser des activités de collecte de fonds…… destinés à l'amélioration des conditions de vie dans le quartier d'Hanna Nassif ;

   c. promouvoir le développement des petites entreprises du quartier ;

   d. organiser et promouvoir des activités de formation…

   e. appuyer des projets ou activités impliquant des femmes, dans le but de promouvoir les conditions des femmes ;

   f. mobiliser des ressources à investir auprès d'organisations parastatales, d'agences de l'Etat, des coopératives, des autorités locales et tout autre pouvoir public ou personne privée ;

   ……

ARTICLE 3 : Modus Operandi

A. L'Association ne peut interférer dans la gestion ou les affaires internes d'autres structures existantes à Hanna Nassif ou ailleurs, qui ne font pas partie de son organisation ;

B. L'Association doit promouvoir et appuyer les agences ou les institutions intervenants dans l'intérêt communautaire.

ARTICLE 4 : membres

1. Peuvent être membres de l'Association, toute personne âgée de 18 ans au moins ou groupe de personne…… qui souscrivent à son objet et ses objectifs et acceptent ses statuts, originaire ou non d'Hanna Nassif ;

2. Peuvent être nommés membres honoraires toute personne……ayant apporté une contribution honorable à la promotion des idées de l'Association. Les membres doivent payer un droit d'inscription et une contribution annuelle tel que précisé dans le règlement intérieur. …

3. Chaque membre de l'Association à le droit :

    a. de voter aux élections des responsables de l'Association ;

    b. de se présenter comme candidat à un poste de responsable, excepté s'il est membre d'une entreprise ;

    c. d'être présent aux réunions de l'Association et de participer aux prises de décisions ;

    d. d'avoir accès aux comptes… de l'Association, pour son information ou pour vérification, en fonction des procédures en vigueur.

ARTICLE 5 : organisation de l'Association

Organes de gestion :

1. La gestion des affaires et la direction de l'Association sont confiées à un Comité Exécutif et aux Administrateurs reconnus, devant remplir leurs fonctions en respect aux présents statuts et au règlement intérieur.

2. Le Comité Exécutif est composé de :

    a. membres de la Direction, tels que précisés ci-dessous ;

    b. quatre membres ordinaires

    c. deux femmes membres

    d. les représentants d'autres structures faisant partie de l'Association. …

3. Tous les membres du Comité Exécutif sont élus lors de l'Assemblée Générale annuelle, pour une période de 3 ans, et peuvent être réélus.

4. Le Comité est chargé de la direction et de la gestion de l'Association, et doit notamment :

    a. préparer et planifier les activités et programmes

b. veiller à la gestion saine et efficace des fonds et autres biens de l'Association

c. donner les informations et recommandations appropriées aux Administrateurs, en ce qui concerne les investissements et l'engagement des dépenses …

d. préparer et soumettre pour approbation à l'Assemblée Générale les budgets annuels

e. prendre des mesures disciplinaires……

f. recruter et gérer le personnel……

……

Direction de l'Association :

Les membres composant la Direction sont :

- Le Président
- Le Vice-Président
- Le Secrétaire
- Le Trésorier

Leurs mandats sont précisés dans le règlement intérieur

Sous-comités

1. Afin de se décharger de certaines tâches, le Comité Exécutif peut mettre en place des sous-comités ad hoc, selon les nécessités.

2. Ces comités peuvent faire appel à des tierces personnes…

Administrateurs

1. L'Association aura trois Administrateurs, élus lors de l'Assemblée générale…

2. Un membre du Comité Exécutif ne peut être élu Administrateur

3. Les Administrateurs sont élus pour une période de 5 ans, et sont rééligibles

4. Un poste d'Administrateur peut être déclaré vacant si un Administrateur :

   - Démissionne de ses fonctions ;
   - Décède ;
   - Devient insolvable ;
   - A été reconnu coupable d'actes immoraux ou emprisonné pour une période de plus de 6 mois ;
   - Demeure plus de 12 mois en dehors du pays sans justification valable ;

- Est élu comme membre de Comité Exécutif

5. Les Administrateurs sont responsables de la gestion correcte des biens et des investissements de l'Association, en concordance avec les lois en vigueur, les statuts et le règlement intérieur.

ARTICLE 6 : fonds et ressources de l'Association

1. Les fonds proviennent de :

   a. droits d'inscription et contributions annuelles des membres ;

   b. contributions volontaires des membres à l'Association ;

   c. tous fonds ou biens ayant été transférés à l'Association sous forme de don, de subvention, d'emprunt de dédommagement ou de legs ;

   d. résultats des activités de l'Association ;

   e. contributions des bailleurs

2. Tous les fonds sont enregistrés par le trésorier et versés dans un compte en banque, ou plusieurs, ouvert(s) au nom de l'Association dans une banque située à Dar es Salaam

3. Le Comité Exécutif désigne, après consultation des Administrateurs, des agents, membres ou nom du Comité, habilités à émettre et endosser des chèques au nom de l'Association.

4. L'année budgétaire commence le 1er janvier et termine le 31 décembre de chaque année, excepté la première année après constitution de l'Association, qui peut être plus courte ou plus longue que 12 mois.

5. Le trésorier est responsable de la tenue des comptes, en fonctions des directives du Comité et des décisions de l'Assemblée Générale,……

6. Le Comité doit faire désigner une personne ou une société fiable et intègre pour établir un audit externe des comptes, après approbation de l'Assemblée Générale.

7. Les livres de compte doivent être audités dans les 3 mois avant la clôture de chaque année budgétaire, et le rapport doit être soumis à l'Assemblée Générale, comprenant ……

   ……

ARTICLE 7 : Assemblée Générale annuelle et autres réunions

1. L'Assemblée Générale est l'organe suprême de l'Association. Elle se compose de tous les membres de l'Association.

2. Elle se réunit au moins une fois par an, mais peut être convoquée en session extraordinaire à la demande d'un dixième de ses membres ou de son Comité Exécutif.

3. Elle adopte ou ratifie le règlement interne de l'Association et décide en dernier recours de tout ce qui concerne les statuts, le règlement, et leur application.

4. Quorum : il est fixé, pour toute réunion, au 2.3 des membres.

5. Toute décision est prise à la majorité simple des membres présents. Chaque membre, quelque soit son statut, a droit à une voix, excepté le Président, bénéficiant d'une voix délibérative supplémentaire en cas d'égalité des votes.

6. Le Comité Exécutif se réunit au moins une fois par trimestre.

7. Les convocations du Comité sont faites par le Secrétaire, en accord avec le Président, par écrit en précisant la date et l'ordre du jour, et envoyées au moins 21 jours à l'avance.

ARTICLE 8 : clauses diverses

1. Tâches du Secrétaire de l'Association…

2. L'Association ne peut se dissoudre elle-même, excepté sur résolution votée par majorité de trois quart des membres en Assemblée Générale convoquée pour cette raison

   ……

ANNEXE B 2.

Statuts de l'Association des Revendeuses du marché de Nukafu (Lomé)

PREAMBULE

Dans le cadre du Projet de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines (PRICUR), un accent particulier est mis sur la responsabilisation des populations dans la gestion des infrastructures communautaires. Conscientes de cela et compte tenu du fait que la réhabilitation du marché de NUKAFU aura un impact positif sur les bénéficiaires à travers l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, les femmes dudit marché ont voulu redynamiser leur association dénommée «Association des Revendeuses du Marché de NUKAFU».

TITRE I DENOMINATION – SIEGE – DUREE

Article 1

Il est créé une association apolitique, à but non lucratif dénommée «Association des Revendeuses du Marché de NUKAFU» (AREMAN). Elle est régie par la loi du 1er juillet 1901.

Article 2

Le siège social de l'association se trouve à Lomé, quartier NUKAFU, BP 60965, Tél. 26 34 02. Il peut être transféré en un autre lieu sur décision de l'Assemblée Générale et à la majorité des deux tiers (2/3) des membres actifs.

Article 3

AREMAN est créée pour une durée indéterminée.

TITRE II BUT – OBJECTIFS - PROGRAMME ET MOYENS D'ACTION

Article 4

[redacted]
de NUKAFU.

Article 5

Les objectifs poursuivis par AREMAN sont les suivants :

- contribuer à l'amélioration de l'environnement du marché et de ses environs ;
- œuvrer au bon déroulement des activités de vente sur le marché ;
- contribuer à la diversification des produits de première nécessité ;
- contribuer à une meilleure gestion et entretien du marché ;
- créer une ambiance de fraternité et de solidarité entre les revendeurs(ses) ;
- participer aux activités de développement communautaire ;
- participer à l'effet d'entraînement sur les autres marchés secondaires de Lomé.

Article 6

Les domaines d'intervention de AREMAN sont :

- hygiène
- développement à la base
- entraide.

Article 7

Pour atteindre ses objectifs, AREMAN entend :

- organiser des campagnes de sensibilisation à l'endroit de ses membres ;
- organiser des réunions d'informations et des réunions d'échanges ;
- organiser des sessions de formation et de recyclage ;
- organiser des échanges d'expériences avec d'autres marchés au Togo et hors du Togo.

TITRE III ADHESION – QUALITE DE MEMBRE

Article 8

L'association AREMAN est composée de membres suivants :

- membres fondateurs
- membres actifs
- membres sympathisants.

- Sont membres fondateurs de AREMAN, les personnes qui ont contribué à sa création.

- Sont membres actifs, les personnes qui ont adhéré à l'association, qui participent pleinement à ses activités et qui s'acquittent régulièrement de leurs cotisations.

- Sont membres sympathisants, les personnes désireuses d'apporter leur soutien financier, matériel et /ou moral à la réalisation des objectifs ci-dessus mentionnés.

Article 9

La qualité de membre se perd par :

- décès
- démission volontaire par lettre motivée adressée au Bureau Exécutif de l'association
- radiation prononcée par l'Assemblée Générale (A.G) après étude des cas et sur proposition du Bureau Exécutif de AREMAN.

TITRE IV RESSOURCES

Article 10

Les ressources sont constituées par les :

- droits d'adhésion des membres
- cotisations ordinaires et extraordinaires des membres
- contributions diverses autorisées (dons, legs et subventions).

Article 11

Un compte bancaire sera ouvert au nom de l'association et tout retrait de fonds doit
deux signatures : celle de la présidente et celle de la trésorière.

Article 12

Une caisse sera créée au niveau du Bureau Exécutif de AREMAN et détenue par la trésorière pour les petites dépenses de fonctionnement. Tout retrait de fonds de ladite caisse doit être autorisé au préalable par la Présidente du Bureau Exécutif.

TITRE V STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT

Article 13

Les différents organes de AREMAN sont :

- l'Assemblée Générale (AG)
- le Bureau Exécutif (BE)
- la commission de contrôle.

Article 14

L'Assemblée Générale (A.G) est l'organe de prise de décision et regroupe tous les membres non redevables de leur cotisation. Elle se réunit tous les six (6) mois en session ordinaire et en session extraordinaire à tout moment sur convocation de la présidente du Bureau Exécutif ou sur proposition des deux tiers (2/3) des membres.

L'Assemblée Générale (A.G.)

- élit les membres du Bureau Exécutif
- élit les commissaires aux comptes
- fixe le taux de cotisation
- vote le budget annuel de fonctionnement de l'Association sur proposition du Bureau Exécutif et après concertation avec l'EPAM pour les aspects relatifs à la gestion du marché
- examine les rapports d'activités et la gestion du Bureau Exécutif
- prend des décisions à la majorité des deux tiers (2/3) à une première séance ou à la majorité simple à une deuxième séance après un vote à bulletin secret.
- délibère sur toutes les questions portées à son ordre du jour
- modifie les statuts
- est habilité à dissoudre l'association.

Article 15

L'Assemblée Générale (A.G.) ne peut valablement délibérer qu'en présence des deux tiers (2/3) des membres de l'Association. Si ce quorum n'est pas atteint, une seconde A.G. sera convoquée quinze (15) jours après la première et peut statuer quelque soit le nombre des membres présents. Seuls les membres non redevables de leur cotisation ont le droit de voter.

Article 16

Un Bureau Exécutif de 9 membres dirige AREMAN et est composé comme suit :

- une présidente
- une vice-présidente
- une secrétaire générale

- une secrétaire générale adjointe
- une trésorière générale
- une trésorière générale adjointe
- une responsable chargée du volet social et de la promotion
- une responsable chargée de la gestion de l'environnement du marché et de ses environs
- une conseillère.

Le Bureau Exécutif est l'organe moteur de l'Association. A cet effet, il a la responsabilité de son bon fonctionnement. Il peut donc prendre toute initiative susceptible de faire évoluer l'Association dans les limites de ses attributions et conformément aux statuts et au Règlement Intérieur.

La Présidente

La Présidente du Bureau Exécutif de AREMAN représente l'Association dans tous les actes de la vie civile. Elle ordonne les dépenses et signe avec la Trésorière tout acte ayant pour finalité un retrait et /ou une utilisation de fonds. Elle élabore un rapport moral et financier à soumettre à l'Assemblée Générale.

La Vice-Présidente

Elle assiste et remplace la Présidente en cas d'empêchement.

La Secrétaire Générale

Elle assure le secrétariat du Bureau Exécutif et des Assemblées Générales et établit les convocations. De ce fait, elle est la responsable des archives.

La Secrétaire Générale Adjointe

Elle assiste et remplace la Secrétaire Générale en cas d'empêchement.

La Trésorière Générale

Elle est responsable des finances de l'Association. De ce fait, elle élabore le budget annuel de fonctionnement de l'Association, collecte les cotisations et autres ressources. Elle fait le point hebdomadaire à la Présidente et signe tout acte ayant pour finalité le retrait et /ou l'utilisation de fonds.

La Trésorière Générale Adjointe

Elle assiste et remplace la Trésorière Générale en cas de besoin.

La Responsable chargée du volet social et de la promotion du marché

Elle exécute les dispositions sociales prises par le Bureau Exécutif, le renseigne sur les prestations du marché et veille à l'ordre public.

La Responsable chargée de la gestion de l'environnement du marché et de ses environs

Elle est responsable de la propreté et de l'hygiène dans le marché et organise la libre circulation des biens et des personnes au niveau des voies d'accès au marché.

La Conseillère

Elle prodigue les conseils appropriés en cas de besoin et assiste le Bureau pour la bonne marche de l'association.

Article 17

Les membres du Bureau Exécutif sont élus pour une durée de trois (3) ans, renouvelable une seule fois.

Article 18

Les fonctions de membres de Bureau Exécutif ne sont pas rémunérées. Cependant, les frais engagés dans le cadre de l'exercice de leur fonction sont pris en charge par l'Association.

Article 19

L'Assemblée Générale élit pour un mandat d'un an renouvelable une seule fois deux commissaires aux comptes chargés de vérifier la régularité des écritures comptables, les livres de comptes et le bilan. Ils doivent périodiquement rendre compte de toute irrégularité ou inexactitude constatée lors de leur mission à l'Assemblée Générale.

TITRE VI REGLEMENT INTERIEUR – MODIFICATION DES STATUTS ET DISSOLUTION

Article 20

Le Bureau Exécutif élabore un Règlement Intérieur et le soumet à l'approbation de l'Assemblée Générale. Le Règlement Intérieur fixe les diverses modalités non prévues par les présents statuts ayant trait notamment à l'administration interne de l'Association.

Article 21

Les dispositions des présents statuts peuvent être modifiées par l'Assemblée Générale sur proposition du Bureau Exécutif de AREMAN ou du tiers (1/3) des membres de AREMAN et adoptées à la majorité des 2/3 des membres présents.

Article 22

L'Association des Revendeuses du Marché de NUKAFU (AREMAN) ne peut être dissoute que par décision prise à la majorité des 4/5 des membres actifs en Assemblée Générale Extraordinaire (A.G.E). Dans ce cas, un liquidateur est nommé qui, après paiement des dettes, affecte le reliquat à une œuvre de bienfaisance désignée par l'Assemblée Générale.

Article 23

Les présents statuts entrent en vigueur pour compter de la date de leur adoption.

Fait à Lomé, le 24 novembre 1999

DOCUMENTS SOCIO-ECONOMIQUES RECENTS

No. 1 Willem Keddeman, *Of Nets and Assets. Effect and Impacts of Employment-Intensive Programmes - A Review of the Ilo Experience*, 1998

No. 2 Laura Murphy, *Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI) - Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment-Intensive Projects*, 1998

No. 3 Franco Olivier et Eddy Bynens, *L'Approche HIMO et les Investissements routiers - Perspectives pour la Création d'Emplois et l'Economie de Devises à Madagascar*, 1988

No. 4 Peter Oakley and Ian Clegg, *Participation and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa - Review of the Literature and Practice*, 1998.

No. 5 Michael Hopkins, *An Independent Thematic Evaluation: ILO's Employment Intensive Programme*, 1998

No. 6 Gary Taylor et Moses Bekakkye, *An Opportunity for Employment Creation: Labour-based Technology in Roadworks - The Macro-Economic Dimension, Uganda*, 1999

No. 7 Gabriel Siri, *Employment and Social Investment Funds in Latin America*, 2000

No. 8 Kaj Thorndahl, *The DANIDA Support to the Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) - An External Evaluation*, 2001

No. 9 A.Van der Goes and S. Mastwijk, *Socio-economic Development Initiative (SDI) - A discussion paper on planning and implementing socio-economic investments*, 2001

No. 10 Piet Goovaerts, *Employment and social Investment Funds in Central/Eastern Europe and the Commonwealth of Independant States (CEE/CIS)*, 2001

No. 11 Khem Raj Sharma, *Organisation, and Contracting: Case Study of West Gandak and Marchawar Lift Irrigation System (Nepal)*, 2002

No. 12 Sandra Yu,*Infrastructure Development and the Informal Sector in The Philippines*, 2002

La série des Documents Socio-Economiques (SETPs - *Socio-Economic Technical Papers*) est publiée par le Programme des investissements à forte intensité d'emplois (EIIP) du Service des investissements à forte intensité d'emplois du BIT (EMP/INVEST). Le but de ces documents est de disséminer des informations sur la stratégie de croissance et des programmes d'investissement basées sur l'emploi à des organisations, institutions et chercheurs.